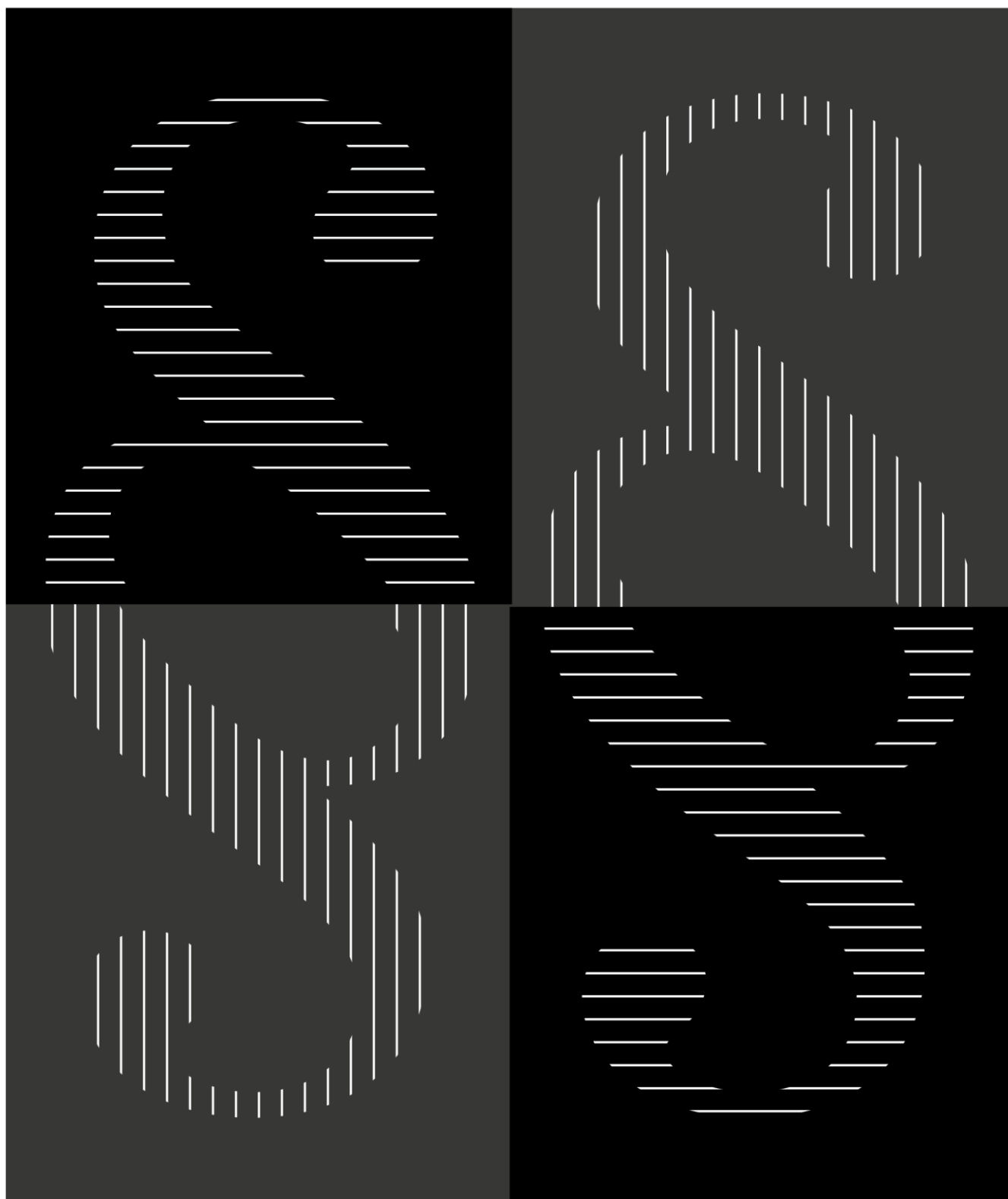


Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ

nr 04 / 2014 (17)

ISSN 1689-9601 | www.ipp.tbbsp.pl



Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2014/4 (17)

Autorzy

Maciej Hadel
Jakub Pokoj
Katarzyna Południak
Tomasz Regucki
Aleksandra Sydor

Korekta Językowa

Pracownia Edytorska
Magdaleny i Jacka Pawłowiczów

Kolegium Redakcyjne Internetowego Przeglądu Prawniczego TBSP UJ

mgr Mateusz Pacak (redaktor naczelny)
mgr Marcin Kaliński
mgr Kamil Mamak
mgr Daria Wójcik
Kamil Burski

Adres Redakcji

Straszewskiego 25/9 | 31-007 Kraków
redakcja.ipp@tbsp.pl | www.ipp.tbsp.pl
© by tbsp uj

Wydawca

Towarzystwo Biblioteki Słuchaczy Prawa
Uniwersytetu Jagiellońskiego
ISSN 1689-9601

Spis treści

PRAKTYCZNE ZAGADNIENIA ZWIĄZANE Z ZASTOSOWANIEM ART. 254 ORDYNACJI PODATKOWEJ	3
--	----------

Maciej Hadel

REGULACJA PRAWNA OBYWATELSTWA POLSKIEGO W PIERWSZYCH LATACH II RP (1918-1926)	23
--	-----------

Jakub Pokoj

DYREKTYWA W SPRAWIE ADR W SPORACH KONSUMENCKICH I ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE INTERNETOWEGO SYSTEMU ROZSTRZYGANIA SPORÓW KONSUMENCKICH NARZĘDZIAMI POPRAWY FUNKCJONOWANIA CYFROWEGO RYNKU WEWNĘTRZNEGO?	41
---	-----------

Katarzyna Południak

W POSZUKIWANIU NOWEGO MODELU REGULACJI STAŁYCH OBOWIĄZKÓW INFORMACYJNYCH SPÓŁEK GIEŁDOWYCH W PERSPEKTYWIE ZMIAN REGULACJI UNII EUROPEJSKIEJ. UJĘCIE PRAWNO-EKONOMICZNE Z UWZGLĘDNIENIEM EKONOMETRYCZNEJ ANALIZY WPŁYWU REALIZACJI OBOWIĄZKÓW INFORMACYJNYCH NA CENY AKCJI EMITENTÓW	61
--	-----------

Tomasz Regucki

GŁOSA KRYTYCZNA DO WYROKU SĄDU NAJWYŻSZEGO IZBA CYWILNA Z DNIA 18 KWIETNIA 2008 R., SYGN. AKT: II CSK 636/2007	78
---	-----------

Aleksandra Sydor

Maciej Hadel*

Praktyczne zagadnienia związane z zastosowaniem art. 254 ordynacji podatkowej

Zmiana ostatecznej decyzji podatkowej w trybie art. 254 Ordynacji podatkowej jest jedną z tych kwestii, które mogą najbardziej dotyczyć przeciętnego podatnika. Związane jest to z charakterem tej instytucji prawnej, najczęściej wykorzystywanej przede wszystkim w przypadkach podatków lokalnych, a więc „zlokalizowanej” na najniższym państwowym szczeblu, najbliższej zwykłego obywatela. Przepis ten daje wiele możliwości jego analizy normatywnej – wymóg ostateczności decyzji podatkowej, dokonanie rozróżnienia na decyzje „ustalające” i „określające” wysokość zobowiązania podatkowego, pytanie o to, jaki organ może dokonać zmiany decyzji, kiedy musi zajść zmiana okoliczności faktycznych, gdzie muszą być uregulowane skutki wystąpienia zmiany tychże okoliczności oraz jakiego okresu może dotyczyć zmiana. Najlepiej przedstawiać charakterystykę danej instytucji prawnej przez pryzmat jego zastosowania w praktyce – prawdziwych stanów faktycznych, ukazujących realne problemy. W przypadku art. 254 O.p. tego typu kontrowersyjnych zagadnień można wyróżnić kilka – m.in. korelację modernizacji ewidencji gruntów i budynków z trybem zmiany decyzji, od kiedy zmiana w ewidencji wywołuje skutki prawnopodatkowe, dystynkcję pomiędzy trybem zmiany decyzji a trybem wznowieniowym, moment zmiany okoliczności faktycznych, który pozwala na zastosowanie tego trybu.

* Student V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji UJ, przewodniczący Sekcji Prawa Publicznego Gospodarczego TBSP UJ w roku akademickim 2013/2014, seminarzysta prof. dr hab. Anny Walaszek-Pyziół.

1. Wstęp

Problematyka zmiany ostatecznej decyzji podatkowej w trybie art. 254 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹ (O.p.) jest jedną z tych kwestii, które mogą najbardziej dotyczyć przeciętnego podatnika. Wiąże się to z charakterem tej instytucji prawnej, skorelowanej przede wszystkim z podatkami lokalnymi, a więc „zlokalizowanej” na najniższym państwowym szczeblu, najbliższym obywatela.

Konstrukcja ta została unormowana przez ustawodawcę jako jedna z możliwości wzruszenia ostatecznej decyzji wymiarowej². Jest to wyjątek od zasady trwałości decyzji ostatecznej³, w związku z czym niezwykle istotne jest – z punktu widzenia praw podatnika – aby doktryna i orzecznictwo wypracowały jednolite, przejrzyste zasady stosowania tego trybu, a organy podatkowe i organy odwoławcze używały go z rozważą i przy zachowaniu wszelkich zasad ogólnych postępowania podatkowego.

Niestety zdarza się, że tak nie jest. Organy niekiedy stosują ten przepis w sposób czysto instrumentalny, jako remedium na kłopoty finansowe danej jednostki samorządu terytorialnego. Podatnicy nieświadomi wadliwości prowadzonego postępowania, samej decyzji podatkowej, akceptują ostatecznie zwiększony wymiar podatku, nie mając świadomości, iż odwołanie się od takiej decyzji miałoby dużą szansę powodzenia.

W swoim artykule chciałbym przedstawić teoretyczną konstrukcję tego rozwiązania, pewne reguły wypracowane przez doktrynę i orzecznictwo. Kolejno przedstawię wybrane problemy związane z zastosowaniem art. 254 O.p. przez organy podatkowe na gruncie podatków lokalnych o najbardziej istotnym znaczeniu – podatku rolnego, leśnego i podatku od nieruchomości – zwłaszcza te wynikające z modernizacji ewidencji gruntów i budynków.

¹ Dz.U.2012.749 j.t.

² Krytycznie odnosi się do tego H. Dzwonkowski, w: H. Dzwonkowski, A. Huchla, C. Kosikowski, *Ustawa Ordynacja podatkowa. Komentarz*, ABC 2003.

³ *Ibidem*.

2. Konstrukcja normatywna

Ustawodawca unormował tryb zmiany decyzji ostatecznej w art. 254 O.p. Stanowi on, iż: „§ 1. Decyzja ostateczna, ustalająca lub określająca wysokość zobowiązania podatkowego na dany okres, może być zmieniona przez organ podatkowy, który ją wydał, jeżeli po jej doręczeniu nastąpiła zmiana okoliczności faktycznych mających wpływ na ustalenie lub określenie wysokości zobowiązania, a skutki wystąpienia tych okoliczności zostały uregulowane w przepisach prawa podatkowego obowiązujących w dniu wydania decyzji. § 2. Zmiana decyzji ostatecznej może dotyczyć tylko okresu, za który ustalono lub określono wysokość zobowiązania podatkowego”.

Analizując ten przepis, należy zwrócić uwagę na kilka jego istotnych elementów. Po pierwsze: zmieniana decyzja musi być ostateczna – czyli nie przysługują od niej zwyczajne środki odwoławcze albo nie wniesiono w ustawowym (14-dniowym) terminie odwołania do organu wyższego stopnia, lub też jest to decyzja wydana właśnie wskutek odwołania, kończąca postępowanie odwoławcze.

Po drugie: pojęcie decyzji „ustalającej” bądź też „określającej” wysokość zobowiązania podatkowego łączy się z art. 21 § 1 pkt 1 i pkt 2 oraz art. 21 § 2 i art. 21 § 3 O.p.; w przypadku decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego powstaje ono z mocy prawa, natomiast w przypadku decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego powstaje ono z chwilą doręczenia tejże decyzji. Powstanie zobowiązania podatkowego z mocy prawa sprowadza się do zaistnienia określonego w ustawie, regulującej konstrukcję danego podatku, zdarzenia, z którym ustawa ta łączy powstanie zobowiązania podatkowego. Zdarzenie to musi odpowiadać stanowi faktycznemu, czyli musi rzeczywiście zaistnieć, aby mogło powstać zobowiązanie. Może to być np. osiągnięcie dochodu, przychodu, dokonanie obrotu, nabycie majątku lub też dokonanie wydatku. Zdarzenie prowadzące do powstania zobowiązania musi zostać precyzyjnie określone w ustawie, czego wymaga art. 217 Konstytucji RP. Związanie powstania zobowiązania z chwilą zaistnienia określonego stanu faktycznego dokonuje się na mocy ustawy, bez konieczności dokonywania jakichkolwiek czynności dodatkowych przez strony

stosunku prawnopodatkowego. Zobowiązania tego typu powstają niejako automatycznie, bez względu na wolę i zamiar podatnika. Jedyną przesłanką decydującą o ich powstaniu jest zaistnienie stanu faktycznego, z którym ustawodawca łączy powstanie zobowiązania. Cechą charakterystyczną tego typu zobowiązań, odróżniającą je od zobowiązań powstających poprzez doręczenie decyzji, jest brak działania organów podatkowych. Zobowiązanie powstaje na mocy ustawy i jeżeli zostanie prawidłowo obliczone i zapłacone przez podatnika, organ nie jest zobowiązany do podejmowania jakichkolwiek działań związanych z jego realizacją. Podatnik jest zobowiązany do samodzielnego obliczenia (z reguły w deklaracji) kwoty podatku, co określane jest mianem samoobliczenia⁴. Odnośnie powstania zobowiązania podatkowego z dniem doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania – zobowiązania te powstają dopiero z dniem prawidłowego doręczenia wydanej przez organ podatkowy decyzji ustalającej wysokość tego zobowiązania. Ich powstanie jest nieodłącznie związane z przeprowadzeniem procesu wymiaru zobowiązania, wydaniem decyzji i jej doręczeniem. Są to zobowiązania zdecydowanie bardziej absorbujące organy podatkowe niż w przypadku tych powstających z mocy prawa, a przez to i droższe w realizacji, ale zdecydowanie bezpieczniejsze dla podatnika. Z decyzji wymiarowych wynika bowiem, ile i kiedy podatnik jest zobowiązany zapłacić. Unika on w ten sposób niepewności, występującej często przy zobowiązaniach powstających z mocy prawa, co do istnienia zobowiązania i poprawności wyliczenia kwoty podatku. Zobowiązania te mogą powstać dopiero – co też jest dogodne dla podatnika – po doręczeniu decyzji podatnikowi, nawet wówczas, gdy wynikający z ustawy obowiązek podatkowy ciążył już dłuższy czas na podatniku⁵.

Po trzecie: zmiany może dokonać jedynie organ podatkowy, który wydał daną decyzję. Po czwarte: zmiana okoliczności faktycznych mających wpływ na ustalenie lub określenie wysokości zobowiązania musi nastąpić po doręczeniu tejże decyzji, a więc – co oczywiste – po jej wy-

⁴ L. Etel, w: J. Brolik, R. Dowgier, L. Etel, C. Kosikowski, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, W. Stachurski (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, LEX 2013.

⁵ *Ibidem*.

daniu przez organ podatkowy; nie bez powodu podkreślam tę oczywistość, gdyż organy podatkowe niekiedy starają się zastosować ten tryb w sytuacji, gdy zmiana nastąpiła przed jej wydaniem, a jedynie przez wadliwie przeprowadzone postępowanie nie zostało to wzięte pod uwagę przez organ dokonujący subsumcji.

Po piąte: skutki wystąpienia tych okoliczności muszą być uregulowane w przepisach prawa podatkowego (materialnego) i przepisy te muszą obowiązywać w dniu wydania decyzji.

Po szóste: zmiana może dotyczyć tylko okresu, za który ustalono lub określono wysokość zobowiązania podatkowego; oznacza to, że tryb ten nie może być stosowany przy zmianie decyzji za lata poprzednie. Tym samym, jeżeli organ podatkowy dopiero w 2012 r. pozyska informację, że dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków zostały zmienione w 2009 r., to weryfikacja decyzji podatkowej ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego za poprzednie lata (2009, 2010, 2011 i 2012) może nastąpić jedynie poprzez wznowienie postępowania, oczywiście o ile w każdym przypadku zmiana ewidencji nastąpiła jeszcze przed wydaniem decyzji⁶.

Konstrukcja ta nie ma swojego odpowiednika w przepisach ogólnego postępowania administracyjnego. Rozwiązanie tutaj wprowadzone jest typowo „podatkowe”, proceduralne, mające zastosowanie do powstawania zobowiązań przez wydanie decyzji wymiarowej. Decyzje wydawane w tym trybie w swoisty sposób „aktualizują” wysokość należności podatkowej, z uwzględnieniem zmian w okolicznościach faktycznych mających wpływ na wysokość zobowiązania⁷. Mamy tutaj do czynienia z powiązaniem wysokości opodatkowania ze stanem rzeczywistym⁸.

Należy się zgodzić z poglądem, iż umiejscowienie tego przepisu „w sąsiedztwie” pozostałych trybów nadzwyczajnych – wznowienia po-

⁶ B. Pahl, *Data zmiany ewidencji gruntów i budynków a zmiana zasad opodatkowania*, Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych 2012, nr 12, s. 7-8.

⁷ H. Dzwonkowski, w: H. Dzwonkowski, A. Huchla, C. Kosikowski (red.), *Ustawa...., ABC* 2003.

⁸ T. Brzezicki, w: W. Morawski, T. Brzezicki, K. Lasiński-Sulecki, O. Łunarski, P. Majka, J. Wantoch-Rekowski (red.), *Podatek od nieruchomości w orzecznictwie sądów administracyjnych. Komentarz. Linie interpretacyjne*, LEX 2013.

stępowania, stwierdzenia nieważności decyzji – jest rozwiązaniem niefortunnym, powodującym liczne wątpliwości interpretacyjne⁹. Trybu tego nie powinno się porównywać z art. 240, art. 247 O.p. czy też z art. 154 i art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰ (k.p.a.). W prawie podatkowym nie jest to nadzwyczajny tryb wzruszania decyzji podatkowych, lecz powstawanie zobowiązań przez zmianę decyzji ostatecznej. Ustawodawca wykreował w ten sposób instytucję przełamującą zasadę trwałości decyzji, obowiązującą w postępowaniu o charakterze administracyjnym, lecz z zupełnie innych powodów, niż to następuje przy wzruszaniu decyzji wymiarowych w rozumieniu przyjętym na gruncie k.p.a. Jest to tryb zmiany decyzji ostatecznej, ale – inaczej niż w postępowaniu administracyjnym ogólnym – nie dlatego jest on podejmowany, że pierwotna decyzja jest wadliwa, lecz dlatego, że nastąpiła zwykła zmiana okoliczności faktycznych, przewidzianych i uregulowanych w przepisach powszechnie obowiązujących¹¹.

Decyzja wydana na podstawie art. 254 O.p. nie funkcjonuje samodzielnie w obrocie prawnym. Jej byt prawny jest ściśle związany z funkcjonowaniem w obrocie prawnym decyzji ostatecznej, pierwotnie ustalającej lub określającej wysokość zobowiązania podatkowego. Nowa decyzja kształtuje bowiem na nowo tylko jeden (choć z pewnością najistotniejszy) element ostatecznej decyzji wymiarowej, to jest wysokość zobowiązania podatkowego¹².

Przepis art. 254 O.p. ma charakter wyjątkowy i niesamodzielny – jego stosowanie zależy od istnienia innych przepisów prawa podatkowego (przede wszystkim materialnego), w których określone są okoliczności faktyczne, mające wpływ na obliczenie wysokości zobowiązania podatkowego. Dopiero zmiana faktów prawotwórczych wpływających na

⁹ H. Dzwonkowski, w: H. Dzwonkowski, A. Huchla, C. Kosikowski, *Ustawa..., ABC* 2003.

¹⁰ Dz.U.2013.267 j.t.

¹¹ *Idem*, *Decyzje aktualizujące wysokość zobowiązania podatkowego. Teza nr 1*, LEX nr 32738/1.

¹² Tak zarówno doktryna: J. Brolik, w: J. Brolik, R. Dowgier, L. Etel, C. Kosikowski, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, W. Stachurski (red.), *Ordynacja..., LEX* 2013, jak i orzecznictwo: wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 kwietnia 2011 r. (sygn. I SA/Sz 114/11), LEX nr 794149.

zmianę wysokości zobowiązania podatkowego daje powód, by na podstawie art. 254 O.p. dokonać zmiany decyzji wymiarowej¹³.

Zmiana ostatecznej decyzji podatkowej jest możliwa, jeżeli nastąpiła zmiana okoliczności faktycznych mających wpływ na ustalenie lub określenie wysokości zobowiązania podatkowego, a skutki wystąpienia tych okoliczności zostały uregulowane w przepisach materialnego prawa podatkowego. Obie przesłanki muszą być spełnione łącznie¹⁴.

Należy podkreślić, iż przepis ten normuje jedynie skutki zmiany okoliczności faktycznych, zmiana stanu prawnego nie pozwala więc na stosowanie art. 254 O.p. W przypadku zmiany przepisów prawa w trakcie okresu, na jaki została wydana decyzja, jej weryfikacja będzie możliwa tylko w trybie wygaśnięcia decyzji jako bezprzedmiotowej w całości lub w części na podstawie art. 258 § 1 pkt 1 O.p.¹⁵. Idąc tym tokiem rozumowania, za zmianę okoliczności faktycznych nie można uznać również opublikowania interpretacji podatkowej; przyjmuje się, że nie jest to podstawa do wzruszenia decyzji, w szczególności w trybie art. 254 O.p.; pojawienie się interpretacji ogólnej nie jest zmianą okoliczności faktycznych¹⁶.

Tryb ten będzie miał również zastosowanie do tzw. nakazów płatniczych, a więc decyzji, w których zgodnie z art. 6c ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym¹⁷ (u.o.p.r.) ustala się wysokość łącznego zobowiązania pieniężnego¹⁸. Należy jednak zwrócić uwagę, iż na podstawie art. 254

¹³ J.J. Brolik, w: J. Brolik, R. Dowgier, L. Etel, C. Kosikowski, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, W. Stachurski (red.), *Ordynacja...*, LEX 2013, wyrok NSA z dnia 7 października 2010 r. (sygn. II FSK 971/09), LEX nr 745992.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 21 września 2007 r. (sygn. II FSK 381/07), Mon.Pod 11/2007.

¹⁵ R. Dowgier, *Zmiana decyzji ostatecznej w trybie art. 254 ordynacji podatkowej. Teza nr 3*, LEX nr 121917/3.

¹⁶ *Idem*, *Wpływ ogólnych interpretacji prawa podatkowego na jego stosowanie w gminach. Teza nr 1*, LEX nr 147575/1.

¹⁷ Dz.U.2013.1381 j.t.

¹⁸ R. Dowgier, *Zmiana decyzji ostatecznej w trybie art. 254 ordynacji podatkowej. Teza nr 1*, LEX nr 121917/1.

O.p. nie jest możliwa zmiana nakazu płatniczego na zwykłą decyzję wymiarową dotyczącą jednego podatku, i odwrotnie – wydana decyzja ustalająca nie może być w trakcie roku zmieniona na nakaz płatniczy¹⁹.

3. Stosowanie art. 254 o.p. w praktyce: wybrane zagadnienia

Przechodząc do praktycznych problemów w zastosowaniu art. 254 O.p. – najlepiej ukazać je na kanwie konkretnych spraw, których rozpatrzeniem zajmowały się organy podatkowe, organy odwoławcze i sądy administracyjne.

W ten sposób najłatwiej zobrazować najbardziej newralgiczne kwestie; bez zakorzenienia w konkretnym przypadku mogłyby one wydawać się zbyt skomplikowane i niezrozumiałe.

3.1. Modernizacja ewidencji gruntów i budynków

Pierwszy stan faktyczny: Wójt gminy L. decyzją podatkową z 5 lipca 2012 r. zmienił wcześniejszą decyzję z 1 lutego 2012 r. w nadzwyczajnym trybie z art. 254 O.p., powołując się na fakt zmiany podstawy opodatkowania gruntów, ze względu na wyłączenie z powierzchni użytków rolnych części gruntów; zmiana ta nastąpiła w wyniku przeprowadzonej na zlecenie Starosty Powiatowego w L. modernizacji danych przedmiotowych w ewidencji gruntów i budynków. Strona odwołała się od tej decyzji, zarzucając jej, że została wydana w wyniku wadliwie przeprowadzonego postępowania, a także – co najważniejsze – organ podatkowy dokonał zmiany decyzji podatkowej z mocą wsteczną, od 1 stycznia 2012 r., mimo iż zakończenie procesu modernizacji ewidencji gruntów i budynków nastąpiło z końcem lutego 2012 r. (import danych do ewidencji podatkowej gminy L. nastąpił 22 lutego 2012 r.). Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. w dniu 3 września 2012 r. decyzję tę uchyliło. Wójt gminy L. postanowieniem z 31 października 2012 r. wszczął postępowanie podatkowe, które zakończyło się decyzją z 12 grudnia

¹⁹ *Idem, Nakaz płatniczy jako szczególna kategoria decyzji podatkowej. Teza nr 4, LEX nr 147697/4.*

2012 r., od której to decyzji strona wniosła odwołanie, ponownie zarzucając jej liczne wady materialnoprawne oraz procesowe – kolejny raz zmiana wymiaru opodatkowania obejmowała cały 2012 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. w dniu 28 stycznia 2013 r. uchyliło tę decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia. Wójt gminy L. po przeprowadzeniu postępowania postanowił w dniu 7 marca 2013 r. uchylić w całości swoją decyzję z 1 lutego 2012 r. i w trybie z art. 245 § 1 pkt 1 orzec co do istoty sprawy. Strona od tej decyzji wniosła odwołanie, ponownie zarzucając jej m.in. rozszerzenie w sposób niedozwolony zakresu temporalnego zwiększonego wymiaru podatku na 2012 r., a także niedopuszczalność zastosowania w tym przypadku trybu wznowienia postępowania (organ podatkowy uznał, iż należy odstąpić od trybu zmiany decyzji i zastosować art. 240 § 1 pkt 5 O.p.). Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. decyzją z dnia 24 czerwca 2013 r. uchyliło tę decyzję w całości i umorzyło postępowanie. Wójt gminy L. w dniu 16 sierpnia 2013 r. złożył wniosek o stwierdzenie nieważności własnej decyzji podatkowej z 1 lutego 2012 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. 2 września 2013 r. odmówiło wszczęcia postępowania w tej sprawie. Wójt gminy L. postanowieniem z 30 października 2013 r. wznowił postępowanie podatkowe w przedmiotowej sprawie. Decyzją z 26 listopada 2013 r. organ podatkowy uchylił w całości swoją decyzję z 1 lutego 2012 r. i ponownie w trybie z art. 245 § 1 pkt 1 orzekł co do istoty sprawy. Od decyzji tej strona wniosła odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w P, sprawa jest w toku i czeka na swoje rozstrzygnięcie.

Podsumowując: w ciągu roku podatkowego nastąpiła zmiana podstawy opodatkowania gruntów ze względu na zmianę w ewidencji gruntów i budynków. Organ podatkowy uznał, iż jest to podstawa do zmiany decyzji podatkowej w trybie art. 254 O.p. i zmienił wymiar podatku za cały 2012 r. Mimo negatywnych orzeczeń Samorządowego Kolegium Odwoławczego w P. podtrzymywał swoje stanowisko w tej kwestii, zmieniając jedynie tryb ze zmiany decyzji podatkowej na wznowienie postępowania. Pomimo umorzenia postępowania, Wójt gminy L. kolo-kwialnie mówiąc „nie odpuścił” i kolejno najpierw wnioskował o stwierdzenie nieważności swojej (!) ostatecznej decyzji, następnie ponownie wznowił postępowanie w przedmiotowej sprawie.

Ten rozbudowany przypadek może być świetnym przyczynkiem do dyskusji kilku zagadnień. Po pierwsze: kwestia wpływu modernizacji ewidencji gruntów i budynków na zmianę podstawy opodatkowania, w konsekwencji na możliwość zastosowania trybu z art. 254 O.p.

Przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków, a w konsekwencji zmiana podstawy opodatkowania gruntów z pewnością spełnia przesłankę „zmiany okoliczności faktycznych mających wpływ na ustalenie lub określenie wysokości zobowiązania” z art. 254 O.p.²⁰, a skutki tej okoliczności zostały uregulowane w przepisach prawa obowiązujących w dniu wydania decyzji – tymi przepisami są np. art. 6 ust. 1-7a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (u.p.o.l.)²¹, art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (u.o.p.l.)²², a także art. 6a ust. 1-7 u.o.p.r.

Gdy już się przesądzi dopuszczalność zastosowania w takim przypadku trybu zmiany decyzji ostatecznej z art. 254 O.p., to należy sobie zadać pytanie: od jakiego momentu, jakiego dnia powinna nastąpić ta zmiana?

Przepisy prawa materialnego są w tym przypadku jasne – art. 6 ust. 3 u.p.o.l. stanowi, iż: *Jeżeli w trakcie roku podatkowego zaistniało zdarzenie mające wpływ na wysokość opodatkowania w tym roku, a w szczególności zmiana sposobu wykorzystywania przedmiotu opodatkowania lub jego części, podatek ulega obniżeniu lub podwyższeniu, poczynając od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło to zdarzenie.*

Podobny ustawowy zapis zawarty jest w art. 5 ust. 3 u.o.p.l. i art. 6a ust. 4 u.o.p.r.

Art. 5 ust. 3 u.o.p.l. „Jeżeli w trakcie roku podatkowego las został zajęty na wykonywanie działalności gospodarczej innej niż działalność leśna lub po zaprzestaniu wykonywania tej działalności przywrócono działalność leśną, albo z innych powodów jego powierzchnia uległa zmniejszeniu lub zwiększeniu – kwota należnego podatku leśnego ulega obniżeniu lub podwyższeniu, poczynając od pierwszego dnia miesiąca

²⁰ *Idem*, Zmiana decyzji ostatecznej w trybie art. 254 ordynacji podatkowej. Teza nr 2, LEX nr 121917/2.

²¹ Dz.U.2010.95.613 j.t.

²² Dz.U.2013.465 j.t.

następującego po miesiącu, w którym nastąpiła ta zmiana”. Art. 6a ust. 4 u.o.p.r. „Jeżeli w ciągu roku podatkowego grunty gospodarstwa rolnego zostały zajęte na prowadzenie innej działalności gospodarczej niż działalność rolnicza lub po zaprzestaniu prowadzenia tej działalności przywrócono na tych gruntach działalność rolniczą albo z innych powodów ich powierzchnia uległa zmniejszeniu lub zwiększeniu, kwota należnego podatku rolnego ulega obniżeniu lub podwyższeniu, poczynając od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła ta zmiana”.

Normy prawne wynikające z tych przepisów są *de facto* identyczne – zmiana opodatkowania winna nastąpić od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła ta zmiana²³. Stąd za całkowicie błędne i niezrozumiałe należy uznać zwiększenie wymiaru podatku przez Wójta gminy L. za okres obejmujący cały 2012 r.

Argumentacja organu podatkowego – ukształtowana w toku całego postępowania – jest następująca: podstawą do zmiany wysokości opodatkowania są dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków w Starostwie Powiatowym w L., wprowadzenie nowych danych do tejże ewidencji nastąpiło 30 grudnia 2011 r., natomiast organ podatkowy – Wójt gminy L. – otrzymał je 22 lutego 2012 r. Na tej podstawie organ podatkowy wyciąga wniosek, iż zasadne jest wydanie decyzji zmieniającej wymiar łącznego zobowiązania pieniężnego na cały 2012 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. nie podzieliło tego poglądu. W uzasadnieniu do decyzji z 24 czerwca 2013 r. organ odwoławczy stwierdził, iż data operatu geodezyjnego, stanowiącego podstawę zmiany ewidencji, nie stanowi okoliczności uzasadniającej powstanie obowiązku podatkowego. Za taką okoliczność należy uznać datę wprowadzenia zmiany w wyniku importu pliku SWDE, którą, jak wyżej wskazano, jest 22 lutego 2012 r. Dopiero z tą datą – a nie, jak wskazuje organ podatkowy, z datą operatu geodezyjnego, stanowiącego podstawę zmiany – grunty zmieniają swój charakter dla celów podatkowych.

²³ Tak zarówno orzecznictwo: wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 października 2010 r. (sygn. II FSK 1024/09), LEX nr 745430, wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 stycznia 2011 r. (sygn. I SA/Kr 883/10), LEX nr 749304, jak i doktryna: T. Brzezicki, *op. cit.*, LEX 2013.

Należy w tym momencie poruszyć kwestię obowiązku zawiadomienia organu podatkowego przez Starostę o dokonanych zmianach w danych ewidencyjnych – w wypadku zmian danych mających znaczenie dla wymiaru podatków: od nieruchomości, rolnego i leśnego. Obowiązek ten wynika z § 49 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków²⁴.

W przedmiotowej sprawie strona podniosła, iż – zgodnie z prawem – takie zawiadomienie musiało mieć miejsce. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. w przytoczonej wyżej decyzji stwierdziło, że w aktach rozpatrywanej sprawy brak takiego zawiadomienia, które bezspornie pozwoliłoby ustalić datę zmiany ewidencji dotyczącej przedmiotu opodatkowania w niniejszej sprawie. W związku z tym Samorządowe Kolegium doszło do takich wniosków, jak wskazano wyżej, mianowicie, iż grunty zmieniły swój charakter dla celów podatkowych z dniem 22 lutego 2012 r.

Pogląd przedstawiony przez Samorządowe Kolegium należy w tym przypadku – z wskazanych wyżej powodów – uznać za słuszny. Wszelkie niejasności, rozbieżności powinny być interpretowane w sposób korzystny dla podatnika; przepisy prawa materialnego jasno wskazują moment, od którego powinna nastąpić zmiana wymiaru opodatkowania. Jeśli ustalenie tego momentu jest trudne, nie ma jednej, pewnej daty, którą można byłoby uznać za „wiązącą” w danej sprawie (choćby przez zaniebdania organów administracji publicznej, w tym przypadku Starosty Powiatowego w L., który nie dopełnił obowiązku indywidualnego, pisemnego zawiadomienia o zmianach w ewidencji gruntów i budynków, co wynika z wskazanego wyżej rozporządzenia), to należy przyjąć datę najpewniejszą – taką w niniejszej sprawie jest właśnie 22 lutego 2012 r., gdyż to wtedy właśnie zakończył się cały proces zmiany danych, będących podstawą opodatkowania.

W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że operat ewidencyjny jest zbiorem dokumentów, zaś ewidencja gruntów i budynków systemem informatycznym, a co za tym idzie: nie można utożsamiać zmiany ewidencji ze zmianą operatu ewidencyjnego. Proces aktualizacji kończy się

²⁴ Dz.U.2001.38.454.

zawiadomieniem o dokonanych zmianach w danych ewidencyjnych podmiotów, o których mowa w § 49 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, w tym organów podatkowych, w wypadku zmian danych mających znaczenie dla wymiaru podatków: od nieruchomości, rolnego i leśnego. Zawiadomienie takie powinno zawierać: oznaczenie dokumentu, który stanowił podstawę do zmiany, oraz datę wprowadzenia zmiany; oznaczenia odpowiednich jednostek rejestrowych gruntów, budynków i lokali oraz pozycji kartotek budynków i lokali, w których nastąpiły zmiany; zestawienie odpowiednich danych ewidencyjnych przed zmianą i po zmianie; wyszczególnienie organów i jednostek organizacyjnych, do których przekazane zostało zawiadomienie, oraz podpis organu lub upoważnionej przez niego osoby. Z powołanego przepisu wynika jednoznacznie, że obligatoryjnym elementem zawiadomienia skierowanego przez Starostę do organów podatkowych jest data wprowadzenia zmiany. Tym samym ta data (data wprowadzenia zmiany), a nie data doręczenia zawiadomienia czy też data dokumentu, na podstawie którego dokonywana jest zmiana, jest miarodajna dla organów podatkowych wymierzających podatek od nieruchomości, rolny i leśny²⁵.

W omawianym przypadku informacja Starosty Powiatowego w L. nr 1 z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie modernizacji ewidencji gruntów i budynków (w tym dla obrębu ewidencyjnego M.) została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa P. nr 207 z dnia 29 grudnia 2011 r.; każdy, czyjego interesu prawnego dotyczą dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków, mógł w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia zgłaszać zarzuty do tych danych. 22 lutego 2012 r., po przekroczeniu tego terminu, Starosta wprowadził dane do pliku w celu ich stosowania (dziennik zgłoszeń zmian Starosty Powiatowego w L. i wskazywany wyżej import danych z pliku SWDE).

Jak już wspomniano, w przedmiotowej sprawie Starosta Powiatowy w L. nie zawiadomił indywidualnie na piśmie o zmianach w ewidencji gruntów i budynków, w związku z czym nie ma dokumentu, który potwierdzałby datę wprowadzenia zmian do tejże ewidencji. Dlatego Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. przyjęło jedyną słuszną wersję,

²⁵ B. Pahl, *Data zmiany...*, s. 4-5, wyrok WSA w Krakowie z 4 listopada 2009 r. (sygn. I SA/Kr 1190/09), LEX nr 531620.

iż proces aktualizacji danych zakończył się w momencie 22 lutego 2012 r., gdyż to wtedy upłynął termin na zgłaszanie zarzutów i to wtedy Starosta Powiatowy w L. ostatecznie zawiadomił Wójta gminy L. o zmianach (poprzez import danych z pliku).

3.2. Zmiana decyzji ostatecznej na podstawie art. 254 o.p. a wznowienie postępowania

Kolejnym problemem, który ujawnił się na bazie tego stanu faktycznego, jest kwestia dopuszczalności zastosowania trybu wznowienia postępowania.

Wójt gminy L. w pewnym momencie „zmienił taktykę” – zrezygnował z zastosowania art. 254 O.p. na rzecz trybu wznowieniowego; w uzasadnieniu postanowienia o wznowieniu postępowania organ powołał się na art. 240 § 1 pkt 5 O.p., czyli na „wyjście na jaw istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów, istniejących w dniu wydania decyzji, nieznanych organowi, który wydał decyzję”.

Argumentacja organu podatkowego była taka: skoro informacja o dokonanych zmianach w bazie ewidencji gruntów dotarła do Wójta gminy L. dopiero 22 lutego 2012 r., natomiast wymiar łącznego zobowiązania pieniężnego był dokonany w dniu 1 lutego 2012 r., to na dzień wydania tejże decyzji istniały okoliczności faktyczne, stanowiące podstawę wymiaru podatków, lecz nie były one znane Wójtowi gminy L. jako organowi podatkowemu.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. nie zgodziło się z taką argumentacją; w uzasadnieniu do decyzji z dnia 24 czerwca 2013 r. organ odwoławczy stwierdził, iż nie można uznać, że modernizacja ewidencji gruntów i budynków jest nową okolicznością faktyczną lub nowym dowodem istniejącym w dniu wydania decyzji, a nieznanym organowi, który wydał decyzję, gdyż (co wskazał sam organ podatkowy) informacja Starosty Powiatowego w L. w sprawie modernizacji ewidencji gruntów i budynków – jak wskazywano wyżej – została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa P. nr 207 z dnia 29 grudnia 2011 r. Wobec tego nie można przyjąć, że dana okoliczność nie była znana organowi wydającemu decyzję, skoro została ona ogłoszona w dzienniku

urzędowym; przez pojęcie dowodów lub okoliczności nieznanymi organowi, który wydał decyzję (art. 240 § 1 pkt 5 O.p.), rozumieć trzeba tylko takie dowody, które nie były przedmiotem badania w postępowaniu zwykłym, oraz tylko takie okoliczności, które z badanego materiału nie wynikały. Użyty przez ustawodawcę zwrot „wyjdą na jaw” oznacza, że istotny jest moment ujawnienia danego dowodu lub okoliczności, a więc chwila udostępnienia ich organowi, a nie moment faktycznego zapoznania się z nimi przez pracownika organu. Czym innym jest bowiem proces wnioskowania, a czym innym wiedza o faktach²⁶.

Należy uznać takie stanowisko organu odwoławczego za poprawne – informacja o przeprowadzonej ewidencji gruntów i budynków musi być z pewnością uznana za fakt znany organowi z urzędu. Nie można oprzeć się wrażeniu swoistej „pokrętności” logiki organu podatkowego. Jeśli chodzi o kwestię temporalnego zakresu zobowiązania podatkowego, to tutaj dla organu wiążąca jest data 30 grudnia 2011 r. Natomiast data ta – jak wywodzi w kwestii dopuszczalności wznowienia postępowania – nie ma dla Wójta gminy L. żadnego znaczenia, organ stoi na stanowisku, że wiedza na temat aktualizacji ewidencji „spłynęła” do niego w dniu 22 lutego 2012 r. Wnioskowania te są ze sobą niewątpliwie sprzeczne.

Przedstawienie tego obszernego stanu faktycznego było konieczne, aby móc poruszyć kilka ciekawych zagadnień, związanych z zastosowaniem w praktyce art. 254 O.p. Przede wszystkim rzuca się w oczy upór organu podatkowego, który coraz bardziej brnie w błędne stosowanie prawa; jak wyżej wskazałem sprawa jest dalej w toku, gdyż Wójt gminy L. – mimo iż nie zaszły żadne zmiany odnośnie okoliczności faktycznych, prawnych od momentu wydania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. decyzji o umorzeniu postępowania – ponownie wznowił postępowanie, przywołując dokładnie te same argumenty (!), i wydał decyzję podatkową, zwiększającą wymiar podatku od 1 stycznia 2012 r.

Skąd bierze się ten upór? Otóż modernizacja ewidencji gruntów i budynków dotyczyła całej gminy L., podobnych decyzji zostały wydane setki, jeśli nie tysiące. Naruszenie przepisów prawa materialnego, art.

²⁶ Są to poglądy powszechnie aprobowane zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie.

254 O.p., moim zdaniem można z pewnością uznać za „rażące naruszenie prawa”, o którym mowa w art. 247 O.p., które to z kolei jest jedną z przesłanek stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji.

Warunkiem koniecznym do uznania naruszenia prawa za rażące jest oczywisty charakter tego naruszenia. Należy zgodzić się z powszechną w zasadzie oceną, iż cechą rażącego naruszenia prawa jest to, że treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią przepisu, to znaczy istnienie tej sprzeczności da się ustalić poprzez proste ich zestawienie²⁷. Należy stwierdzić, że w tym przypadku naruszenie wcześniej wspomnianych przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o podatku rolnym, jest oczywiste; organ podatkowy postąpił całkowicie sprzecznie z prostym, literalnym brzmieniem przepisu. Dlatego tego typu decyzje, rozciągające temporalny zakres zobowiązania podatkowego na cały rok podatkowy, mimo iż zmiana okoliczności faktycznych nastąpiła w jego trakcie, z pewnością są „rażącym naruszeniem prawa”.

Można więc przypuszczać, iż organ podatkowy w niniejszej sprawie koniecznie szuka potwierdzenia legalności swojego rozstrzygnięcia, jego „autoryzacji” za wszelką cenę, żeby obronić się przed ewentualnymi licznymi wnioskami o stwierdzenie nieważności decyzji, wydanych w identycznych *de facto* sprawach. Takie postępowanie organu podatkowego jest fatalne; naruszone zostają przepisy prawa materialnego, procedura, zasady ogólne postępowania podatkowego; wszystko to antagonizuje obywatela, podatnika i jego lokalny urząd.

3.3. Zmiana okoliczności faktycznych

Kolejny stan faktyczny²⁸: Wójt gminy K. decyzjami z dnia 15 marca 2012 r. zmienił wydane przez siebie ostateczne decyzje z 4 lutego 2009 r., 12 lutego 2010 r., 11 lutego 2011 r., wymierzające stronie podatek od nieruchomości za lata 2009, 2010 i 2011. Zmiana ta wynikała z różnicy

²⁷ J. Brolik, w: J. Brolik, R. Dowgier, L. Etel, C. Kosikowski, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, W. Stachurski (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, LEX 2013.

²⁸ Zaczepnięty z wyroku WSA w Krakowie z dnia 1 marca 2013 r. (sygn. I SA/Kr 1578/12), LEX nr 1305390.

powierzchni wykazanej w złożonej przez podatnika informacji w sprawie podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego, a wykazanej w umowie dzierżawy zawartej pomiędzy gminą K. a podatnikiem w dniu 2 grudnia 2008 r., protokole zdawczo-odbiorczym oraz operacie szacunkowym nieruchomości. Okoliczność tę uznano za nowych fakt mający wpływ na wysokość opodatkowania, uzasadniający zmianę ostatecznych decyzji.

Podatnik w odwołaniu twierdził, iż przedmiotową nieruchomość objął w posiadanie na mocy umowy dzierżawy zawartej z gminą K. w dniu 2 grudnia 2008 r. i od tej chwili składał informacje o identycznej treści za lata 2009, 2010, 2011 i za 2012. W tym okresie powierzchnia nie uległa zmianie. Rozbieżność pomiędzy składanymi deklaracjami a umową dzierżawy istniała natomiast przed wydaniem decyzji wymiarowych, a zatem brak jest podstaw do zmiany tych decyzji na podstawie art. 254 O.p.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało zaskarżone decyzje w mocy; w uzasadnieniu stwierdziło, że podstawę wymiaru podatków i świadczeń stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków. Dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków mają walor dokumentu urzędowego, o którym mowa w art. 194 § 1 O.p., a ich kwestionowanie odbywa się w odrębnym postępowaniu. Przy ustaleniu wysokości podatku organ podatkowy opiera się także na informacji o nieruchomościach, którą podatnik będący osobą fizyczną ma obowiązek złożyć, gdyż zawiera ona niezbędne dane, a organy nie są uprawnione do dokonywania zmian w ewidencji gruntów i wypowiedzania się w przedmiocie danych tam zawartych.

WSA w Krakowie poddał rozstrzygnięcia organu podatkowego, jak i SKO słusznej krytyce. Z akt sprawy wynika jednoznacznie, że po doręczeniu podatnikowi ostatecznych decyzji podatkowych nie doszło do żadnej zmiany stanu faktycznego. Przedmiotem opodatkowania była nieruchomość, którą podatnik wydzierżawił od gminy. Jej powierzchnia była niezmienna i znana organowi od dnia zawarcia umowy dzierżawy, tj. od 2 grudnia 2008 r. (zwłaszcza że przedmiotową umowę dzierżawy w imieniu gminy K. zawierał Wójt gminy, który następnie wydawał decyzję podatkową), a dane wynikające z ewidencji od początku odzwierciedlały jej rzeczywisty obszar.

Organ I instancji zaniżył jednak wymiar należnego podatku z tego względu, że nieprawidłowo ustalił stan faktyczny w sprawie. Przy ustalaniu powierzchni opodatkowanych nieruchomości oparł się wyłącznie na złożonej przez podatnika informacji w sprawie podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego, ignorując dokumenty w postaci umowy dzierżawy i wypisu z ewidencji, które jednoznacznie wskazywały inną powierzchnię przedmiotowych nieruchomości. Organ z niezrozumiałych przyczyn nie uwzględnił danych wynikających z tych dokumentów, a w szczególności z ewidencji gruntów i budynków. Prawdą jest, że składana przez podatnika informacja korzysta z domniemania prawdziwości zawartych w niej danych, jednakże podlega weryfikacji przez organ podatkowy w postępowaniu poprzedzającym ustalenie zobowiązania. Przewidziany w art. 6 ust. 6 u.p.o.l. obowiązek składania przez podatników informacji nie zwalnia organu podatkowego z nałożonego w art. 122 O.p. obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego²⁹.

Pierwotne decyzje, mimo że błędne, stały się jednak ostateczne, a do ich zmiany nie może posłużyć art. 254 § 1 O.p., gdyż nie zostały spełnione przewidziane w nim przesłanki. Jak wskazano powyżej, nie nastąpiła zmiana okoliczności faktycznych, bowiem powierzchnia opodatkowanych nieruchomości pozostała bez zmian, podobnie jak dane w ewidencji. Za zmianę okoliczności faktycznych nie może natomiast być uznane to, że organ nagle zorientował się, iż wydane przez niego decyzje od początku były wadliwe, gdyż błędnie ustalono stan faktyczny w sprawie. Postępowanie prowadzone w oparciu o art. 254 O.p. nie może zmierzać do powtórnego rozstrzygnięcia sprawy zakończonej decyzją ostateczną³⁰.

Mamy tutaj przypadek podobny do tego omawianego wcześniej; organy podatkowe starają się tuszować własne błędy, wadliwe ustalenie okoliczności faktycznych, stosowaniem trybu z art. 254 O.p. bądź też trybu wznowieniowego. Należy takie postępowanie ocenić jednoznacznie negatywnie. To, że organ prowadzący postępowanie nie znał pierwotnie danych okoliczności faktycznych z powodu własnych zaniedbań, nie oznacza, że w momencie ich ujawnienia można mówić o „zmianie okoliczności faktycznych” w myśl art. 254 O.p. Podobnie w przypadku

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ *Ibidem.*

wznowienia postępowania na podstawie art. 240 § 1 pkt 5 O.p. – jeśli dane okoliczności są „nieznane” organowi podatkowemu z powodu błędów w działaniu organu podatkowego (bądź też nawet innego organu administracyjnego), gdzie można uznać, że powinny być to fakty znane mu z urzędu, nie można uznać zastosowania tego trybu na podstawie tej przesłanki za zgodne z prawem, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę wskazany wyżej pogląd, iż „wyjście na jaw” to ujawnienie danego dowodu lub okoliczności, a więc chwila udostępnienia ich organowi, a nie moment faktycznego zapoznania się z nimi przez pracownika.

4. Podsumowanie

Nie ma lepszego sposobu na przedstawienie funkcji konkretnej instytucji prawnej niż ukazanie jej zastosowania w praktyce, najlepiej na tym najniższym, najbardziej powszechnym szczeblu.

Tryb zmiany decyzji ostatecznej z art. 254 O.p. został w sposób jasny ukształtowany przez ustawodawcę. Nie ma w tym przypadku również większych rozbieżności, jeśli chodzi o doktrynę i orzecznictwo. Tak jak zostało przedstawione w artykule, problematyczna jest kwestia, od kiedy zmiana w ewidencji gruntów i budynków wywołuje skutki prawno-podatkowe, jednak jest ona z pewnością rozstrzygalna w każdym stanie faktycznym, jeśli pamięta się o zasadach ogólnych postępowania podatkowego, o nieobarczaniu podatnika konsekwencjami swoich błędów w postępowaniu dowodowym (reguły ciężaru dowodzenia są przecież jasne), czy też konsekwencjami błędów innych organów administracyjnych.

Organy podatkowe powinny pamiętać o tym, że naczelną, konstytucyjną zasadą, którą winny się kierować, jest działanie na podstawie i w granicach prawa. Wszelkie przypadki jego naciągania dla realizacji koniunkturalnych interesów (często finansowych) należy uznać za fatalne, podważające zaufanie obywatela do Państwa.

Practical issues related to the application of art. 254 of the tax code

Changing the conclusive decision of the tax in accordance with art. 254 of the Tax Code is one of those issues, that handle the average taxpayer to the full extent. This is due to the nature of this legal institution, used mainly in cases of local taxes, and so „localized” at the lowest state level, the closest to the ordinary citizen. This regulation provides many opportunities for its normative analysis, for ex. the requirement of conclusive decision, which authority may change the decision and in what kind of situations, and at least – which period of time can affect the change. The best way to show the characteristics of the legal institution is to show it in terms of its application in practice – the real facts, showing the real problems, for instance a connection between Land and Property Register and the mode of changing conclusive decision, since when the change in the Land and Property Register takes legal effect, etc. It is important to resolve this type of problems, always „in favor of” the taxpayer; this mode cannot be used to correct own mistakes or as a remedy for the financial problems of local government.

Jakub Pokoj^{*}

Regulacja prawna obywatelstwa polskiego w pierwszych latach II RP (1918-1926)

Przedmiotem artykułu jest prawna regulacja w przedmiocie obywatelstwa polskiego w pierwszych latach dwudziestolecia międzywojennego (1918-1926). Obecnie w literaturze prawniczej brak jest kompleksowej analizy wskazanej tematyki. Rozważania autora mają charakter wielopłaszczyznowy – bada on tak regulację ustawową, jak i konstytucyjną oraz podustawową. Dla pełniejszego obrazu omawianego problemu w artykule przedstawiono poglądy polskiej doktryny prawniczej oraz judykatury okresu międzywojennego. Ponadto analizie poddane zostały stanowiska poszczególnych stronnictw politycznych okresu II Rzeczypospolitej w przedmiocie obywatelstwa. W okresie kształtowania się II Rzeczypospolitej problematyka prawnej regulacji obywatelstwa należała do najbardziej kontrowersyjnych problemów natury prawnej. Naukowe opracowanie tego tematu pozwoli na dokładniejsze poznanie systemu prawnego Polski międzywojennej oraz stanowić będzie przyczynek do porównawczej analizy rozwiązań przyjętych przez współczesnego ustawodawcę.

1. Wstęp

Odradzająca się po 123 latach niewoli Polska stała przed wieloma problemami natury prawnej. Jednym z nich była kwestia obywatelstwa. Pytanie, na które ówczesny ustawodawca musiał znaleźć odpowiedź,

^{*} Student V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji UJ, seminarzysta dr hab. Izabeli Lewandowskiej-Malec.

brzmiało: kto jest obywatelem polskim? Wszak nowo powstały organizm państwowy stanowił w istocie zbitek terytoriów należących do tychczas do różnych państw, dodatkowo jeszcze zamieszkiwany w nieomal trzeciej części przez osoby nieidentyfikujące się z etnicznym narodem polskim¹. Spór o obywatelstwo w pierwszych latach II Rzeczypospolitej był w istocie elementem głębszego podziału polskich elit społecznych, prawniczych i politycznych w przedmiocie wizji odtwarzanego państwa polskiego. Na kanwie konstytucji marcowej², w szczególności jej art. 2³, kwestia dookreślenia pojęć „naród” oraz „obywatel” stanowiła kwestię budzącą ogromne emocje, tak wśród prawników, jak i w całym społeczeństwie.

Szybkie uregulowanie kwestii obywatelstwa było w istocie jedną z najpilniejszych spraw, jaką musiał rozstrzygnąć polski ustawodawca po odzyskaniu niepodległości. Przede wszystkim należało określić, kto z mocy prawa stanie się obywatelem polskim. Nie mniej istotnym problemem było umożliwienie zesłańcom oraz ich potomkom powrotu na łono ojczyzny. Ponadto należało wywiązać się z zobowiązań nałożonych na Polskę na mocy traktatów międzynarodowych, w szczególności traktatu wersalskiego⁴, w zakresie osób zamieszkujących tereny objęte plebiscytami. Wreszcie koniecznym było uregulowanie prawnego statusu osób, które osiedliły się w czasach zaborów na terytorium Polski, lecz nie poczuwały się do więzi ani z etnicznym narodem polskim, ani z tworzonym przezeń organizmem państwowym.

Według słownikowej definicji obywatelstwo to „przynależność państwowa łącząca się z uprawnieniami i obowiązkami określonymi przez prawo danego państwa”⁵. Także w judykaturze okresu międzywojennego nie dokonywano precyzyjnego rozróżnienia pomiędzy pojęciami „obywatelstwo” a „przynależność państwowa”. Co więcej, częstokroć

¹ Według spisu ludności przeprowadzonego we wrześniu 1921 r. na podstawie ustawy z 21 października 1919 r. o organizacji statystyki administracyjnej (Dz.U. 1919, nr 85, poz. 464) ludność zamieszkującą obszar Polski w ponad 69% stanowili Polacy. Spis ten jednak nie objął terytorium Wileńszczyzny (Litwy Środkowej) oraz części województwa śląskiego przynależnej uprzednio do Rzeszy Niemieckiej. Dz.U. 1921, Nr 44, poz. 267.

² „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej należy do narodu”.

⁴ Dz.U. 1920, Nr 35, poz. 200.

⁵ M. Szymczak, *Słownik Języka Polskiego PWN*, Warszawa 1998.

były one używane wymiennie⁶. Pojęcie „obywatelstwo” nie było definiowane pozytywnie w ustawodawstwie polskim okresu międzywojennego. Problematykę obywatelstwa można ująć w dwojaki sposób: administracyjnoprawnie oraz prawnoustrojowo. W pierwszym zakresie wskazać należy na zagadnienia takie jak: nabywanie obywatelstwa czy utrata obywatelstwa. W prawnoustrojowym ujęciu obywatelstwo wiąże się ściśle z określonym przez normy o charakterze konstytucyjnym oraz ustawowym katalogiem praw nadawanych poszczególnym jednostkom. W doktrynie prezentuje się również stanowisko wprowadzające rozróżnienie na obywatelstwo wewnętrzne i międzynarodowe⁷. Obywatelstwo danego państwa można również ująć w ramy prostego sylogizmu, w którym: „przesłankę większą stanowi twierdzenie, że: każdy, kto posiada obywatelstwo innego obcego państwa (cudzoziemiec), lub też nie posiada obywatelstwa żadnego państwa (bezpaństwowiec), nie jest obywatelem danego państwa”⁸. Współcześnie wskazuje się również, iż prawo do obywatelstwa należy do katalogu praw człowieka⁹. W ujęciu ogólnym obywatelstwo to szczególna więź łącząca osobę fizyczną z konkretnym organizmem państwowym, będąca pojęciem węższym niż przynależność państwowa¹⁰. Wskazuje się, iż obywatelstwo jest kategorią charakteryzującą się daleko ściślejszą relacją między obywatelem a państwem niż przynależność państwowa¹¹. Na potrzeby niniejszego artykułu przyjmuję założenie, iż obywatelstwo to więź osoby fizycznej z organizmem państwowym, wyrażająca się w posiadaniu przez jednostkę szeregu praw oraz obowiązków do wypełnienia, nakładanych na nią przez prawo danego państwa.

⁶ Tak np. w wyroku SN z dnia 14 maja 1924 r., sygn. K 52/24.

⁷ Por. J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie*, Warszawa 1998, s. 11.

⁸ A. Seniuta, *Obywatelstwo i jego prawna regulacja w PRL*, Wrocław 1974, s. 37.

⁹ Z. Garlicki, *Czy prawo do obywatelstwa należy do katalogu praw człowieka?*, w: P. Bajda (red.), *Obywatelstwo w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 1996, s. 10-11.

¹⁰ Z. Cybichowski, *O pojęciu i istocie przynależności państwowej*, Warszawa 1920, s. 9.

¹¹ J. Jagielski, *op. cit.*, s. 11; W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, s. 10.

2. Regulacja ustawowa

Uchwalona 20 stycznia 1920 r. ustawa o obywatelstwie państwa polskiego¹² (dalej: u.o.p.p.) stanowiła podstawę, na której międzywojenny ustawodawca polski zbudował kompleks regulacji w dziedzinie obywatelstwa. Rozpoczęcie rozważań od ustawy, a dopiero w następnej kolejności omówienie rozwiązań konstytucyjnych może budzić pewne wątpliwości z punktu widzenia hierarchii źródeł prawa, jednakże w tym przypadku analiza uregulowań według tego schematu uzasadniona jest względami chronologicznymi. Otóż ustawa została uchwalona na ponad rok przed konstytucją marcową, w związku z czym rozważania powstałe na gruncie funkcjonującej już ustawy posłużyć mogły przy ustalaniu treści konstytucyjnych przepisów w zakresie obywatelstwa.

Na gruncie ustawy znaczenie zasadnicze miała treść art. 2 u.o.p.p. Stanowił on, iż obywatelem polskim jest każda osoba spełniająca ustawowe kryteria, bez względu na: płeć, wiek, wyznanie i narodowość. O ile trzy pierwsze przesłanki nie budziły większych wątpliwości, to brak różnicowania ze względów etnicznych powodował rozliczne kontrowersje. Jasnym było, iż odbudowane państwo polskie będą zamieszkiwać przedstawiciele narodowości innych niż polska. Kontrowersje, jakie budził brak różnicowania prawa do obywatelstwa ze względów etnicznych, zostaną omówione w dalszej części artykułu, poświęconej koncepcji narodu na gruncie art. 2 konstytucji marcowej.

Nabycie obywatelstwa polskiego z chwilą wejścia w życie ustawy dotyczyło osób zamieszkujących terytorium państwa polskiego, którego granice, jak wiadomo, nie były w momencie wejścia w życie tej ustawy (31 stycznia 1920 r. – art. 14 u.o.p.p.) ostatecznie ukształtowane. Dlatego też sposób ustalenia, czy dana osoba zostanie objęta obywatelstwem, różnił się w zależności od dotychczasowej przynależności państwowej. I tak obywatelami polskimi w byłej Kongresówce zostały osoby zapisane do ksiąg stałych ludności, natomiast na pozostałych ziemiach cesarstwa rosyjskiego decydowało przypisanie do gminy.

Na terenach należących wcześniej do Austro-Węgier o obywatelstwie rozstrzygało prawo „swojszczyzny”. Dawny zabór austriacki

¹² Dz.U. 1920, Nr 7, poz. 44.

doczekał się odrębnej regulacji dotyczącej obywatelstwa w 1925 r. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 6 lutego 1925 r.¹³ gwarantowało osobom, które posiadały prawo swojszczyzny¹⁴ na obszarach należących niegdyś do Austro-Węgier, a które znalazły się w granicach Rzeczypospolitej, prawo opcji na rzecz obywatelstwa polskiego. Możliwość skorzystania z niego ograniczono do dnia 22 lutego 1925 r.

Największej liczby problemów w kwestii obywatelstwa nastręczała sytuacja w dawnym Imperium Rosyjskim. Skupiska ludności narodowości polskiej występowały tam nie tylko na terenach, które należały wcześniej do Rzeczypospolitej, ale także w rozsianych daleko na Wschodzie miejscach zsyłek. Problem ten miał zostać rozwiązany rozporządzeniem z 11 czerwca 1921 r. w przedmiocie nabycia i utraty obywatelstwa polskiego na zasadzie art. VI traktatu między Polską a Rosją i Ukrainą, zawartego 18 marca 1921 r. w Rydze¹⁵. Przepis § 1 tegoż rozporządzenia umożliwiał tym, którzy mogli udokumentować pochodzenie od osób represjonowanych za działalność patriotyczną w latach 1830-1865, oraz tym, którzy swoją działalnością i wychowaniem potwierdzają przywiązanie do polskości, wybór obywatelstwa polskiego. Konieczne było w takim przypadku złożenie oświadczenia opcji, co upodabnia tę konstrukcję do rozwiązań przyjętych w traktacie wersalskim. Co do osób, które znajdowały się poza granicami RP, polskie przedstawicielstwa dyplomatyczne miały wydawać poświadczenia prawa do obywatelstwa polskiego, na podstawie których repatrianci mogli się starać o uznanie obywatelstwa na terytorium Rzeczypospolitej. Przedstawiona regulacja stanowiła *lex specialis* stosowany wobec osób znajdujących się w granicach Rosji Radzieckiej. Przepisem ogólnym w tym zakresie był art. 3 u.o.p.p., według którego obywatele innych państw mieli możliwość uzyskania obywatelstwa polskiego po udokumentowaniu polskich korzeni, o ile zdecydują się na powrót do

¹³ Dz.U. 1925, Nr 17, poz. 118.

¹⁴ Czyli prawo mieszkańca gminy do przebywania na terenie danej gminy; uregulowane w austriackiej ustawie państwowej z 1863 r. (RGB 1863, nr 222). Prawo do obywatelstwa przysługiwało jedynie posiadającym „uczestnictwo w gminie” na gruncie prawa o swojszczyźnie; nie przysługiwało ono „przynależnym”, czyli posiadającym czasową kartę pobytu.

¹⁵ Dz.U. 1921, Nr 59, poz. 375.

Polski i dowiodą swego pochodzenia. Analogicznie rozstrzygnięto sytuację potomków polskich emigrantów.

W dawnym Cesarstwie Niemieckim obywatelami polskimi stały się osoby posiadające obywatelstwo niemieckie i zamieszkujące obszary przyłączone do Polski nieprzerwanie między 1 stycznia 1908 r. a 10 stycznia 1920 r. Polska regulacja ustawowa w tym zakresie odpowiadała art. 91 traktatu wersalskiego¹⁶, który to zapis nakładał na Polskę obowiązek uznania za obywateli polskich z mocy prawa wszystkich osób zamieszkujących uzyskane od Niemiec tereny. Dodatkowo mieszkańcom tych terenów przysługiwało prawo opcji, czyli usankcjonowana prawnie możliwość złożenia oświadczenia woli w przedmiocie wyboru między obywatelstwem polskim a niemieckim. Należy dodać, iż regulacje w przedmiocie obywatelstwa zawierał również narzucony Polsce tzw. mały traktat wersalski¹⁷, w szczególności zaś art. 3 i 4, których odzwierciedlenie w krajowym porządku prawnym stanowiło rozporządzenie z 13 lipca 1920 r.

Na mocy art. 12 ustawy u.o.p.p. dnia 13 lipca 1920 r. zostało wydane rozporządzenie o nabyciu i utracie obywatelstwa w myśl art. 91 traktatu między mocarstwami sprzymierzonymi i skojarzonymi a Niemcami, podpisanego 28 czerwca 1919 r. w Wersalu¹⁸. Poza wspomnianymi wcześniej wymogami czasowymi co do zamieszkiwania na danym terenie, rozporządzenie to zawierało szczegółową regulację wykonywania prawa opcji. Celem skorzystania z prawa opcji na rzecz obywatelstwa polskiego konieczne było złożenie przed burmistrzem albo starostą pisemnego (z poświadczonym podpisem) lub ustnego oświadczenia zawierającego m.in. informacje o: zawodzie, miejscu stałego pobytu, dotychczasowym obywatelstwie oraz posiadaniu dzieci, za które oświadczenie o skorzystaniu z opcji składali opiekunowie. Skorzystanie z prawa opcji było nieodwołalne (art. 10), za wyjątkiem osób, które przed 10 stycznia 1922 r. ukończyły 18. rok życia, a wcześniej prawa opcji dokonali za nich rodzice. Wybranie opcji polskiej powodowało utratę obywatelstwa niemieckiego (art. 9). Warunek stałego

¹⁶ Dz.U. 1920, Nr 35, poz. 200.

¹⁷ Dz.U. 1920, Nr 110, poz. 728.

¹⁸ Dz.U. 1920, Nr 57, poz. 358.

pobytu na danym obszarze w latach 1908-1920 był spełniony pomimo braku środków materialnych zapewniających stałe zamieszkiwanie, na co wskazał Najwyższy Trybunał Administracyjny (dalej: NTA) w wyroku z 22 października 1925 r.¹⁹, natomiast w wyroku z 11 marca 1926 r. uznano, iż: „stałe zamieszkanie, jako tytuł prawny do nabycia obywatelstwa polskiego, nie jest identyczny z przynależnością gminną”²⁰, przez co pojęcie stałego zamieszkiwania (domicylu) należało interpretować jako faktyczne skupienie swojego ośrodka życiowego w danym miejscu, a nie administracyjnoprawne określenie miejsca zameldowania.

Rozbieżności w interpretacji pojęcia „miejsce stałego zamieszkiwania” użytego w art. 91 traktatu wersalskiego w odniesieniu do obszaru plebiscytowego na Górnym Śląsku doprowadziły do sporu pomiędzy rządami Polski i Niemiec. Sprawa została rozstrzygnięta konwencją podpisaną w Wiedniu 30 sierpnia 1924 r.²¹. Art. 4 tegoż aktu zawierał bardzo kazuistyczną definicję domicylu, która w zasadzie odpowiadała tej prezentowanej przez polski NTA. Art. 10 konwencji zawierał ważną z punktu widzenia polskich sądów i organów administracji publicznej regulację, a mianowicie nakazywał rozstrzyganie kwestii cofnięcia oświadczeń opcji w sposób analogiczny jak przypadki wadliwości oświadczeń woli w prawie wewnętrznym państw. Zgodnie z art. 12 optanci, którzy złożyli oświadczenie opcji na rzecz państwa, w którym aktualnie nie zamieszkiwali, obowiązani byli do przeniesienia się do państwa, na którego rzecz optowali. Osoby opuszczające polską lub niemiecką część Górnego Śląska mogły zabrać ze sobą cały swój majątek ruchomy (art. 14 § 1), a ich prawo do nieruchomości pozostać miało nienaruszone, chyba że dana nieruchomość znajdowała się w pasie nadgranicznym lub w obszarze fortecznym (art. 15). Specyficzną regulację tzw. opcji milczącej przewidywał art. 17. Osoby, które opuściły terytorium przyznane Polsce przed 11 stycznia 1920 r., uznane zostały za emigrantów i pozbawione obywatelstwa polskiego z mocy prawa.

Na tle ustawy o obywatelstwie państwa polskiego największe kontrowersje budziło korzystanie z prawa opcji. NTA wielokrotnie podno-

¹⁹ Sygn. I. rej. 1415/23.

²⁰ Sygn. I. rej. 2021/25.

²¹ Dz.U. 1925, Nr 12, poz. 86.

sił, iż wyrażenie opcji za danym państwem jest nieodwołalne. I tak w wyroku z 14 kwietnia 1924 r.²² Sąd Najwyższy na kanwie sprawy karnej uznał, iż: „o ile skarżący nie opiera swego żądania na zmianie woli, ważnie ujawnionej, lecz powołuje się na motywy swego działania i żąda ze względu na nie uznania opcji za nieważną, stwierdzić należy, że wymieniony traktat wersalski nie zawiera żadnych postanowień w przedmiocie wpływu pobudki na ważność oświadczenia opcji”. W przytoczonej sprawie mężczyzna dokonał prawa opcji na rzecz Niemiec z chęci uniknięcia służby wojskowej, co, jak wskazuje lektura orzecznictwa NTA, było często przyczyną postępowań w sprawie unieważnienia prawa opcji. Jeśli zaś chodzi o możliwość cofnięcia opcji, to konieczne było wskazanie, a także uprawdopodobnienie okoliczności wyłączających świadome i swobodne wyrażenie woli co do opcji. Jak wskazał NTA w wyroku z 12 czerwca 1922 r.²³: „o ile zaś skarżący opiera swe żądania na woli nieważnie ujawnionej, podnosząc, że dokonał opcji w stanie nietrzeźwym i żąda z tego powodu uznania opcji za nieważną, stwierdzić wypada, że skarżący nie podał na to twierdzenie w przewodzie administracyjnym żadnego środka dowodowego, tak że twierdzenie to, jako gołosłowne, słusznie władza administracyjna pominęła”.

Art. 4 u.o.p.p. zawierał enumeratywny katalog sposobów nabycia obywatelstwa polskiego po wejściu w życie ustawy. Obywatelstwo polskie nabywały dzieci urodzone z małżeństwa dwojga obywateli polskich, natomiast dzieci naturalne jedynie obywatelstwo matki (art. 4 pkt 1 i art. 5), co stanowiło wyraz *iuris sanguinis*. Druga kategoria sposobów nabycia obywatelstwa odwołuje się do prawa rodzinnego. Na mocy art. 7 obywatelstwo polskie nabyć mogła cudzoziemka poślubiająca obywatela polskiego. Z podobnego przywileju nie mógł skorzystać obcokrajowiec poślubiający Polkę. Natomiast zgodnie z art. 6 małoletni poniżej lat 18 nabywał obywatelstwo osoby przysposabiającej lub uznającej (niezależnie od płci opiekuna prawnego).

Ostatnią grupę stanowiły administracyjne metody nabywania obywatelstwa, wśród których wyróżnić należy nadanie przez Ministra

²² Sygn. Kr. 453/23.

²³ Sygn. I. rej. 887/22.

Spraw Wewnętrznych²⁴ oraz otrzymanie z mocy prawa poprzez przyjęcie urzędu państwowego lub podjęcie służby w Wojsku Polskim. Celem nabycia obywatelstwa polskiego przez nadanie wnioskujący musiał spełnić łącznie cztery warunki: przebywać co najmniej 10 lat na terytorium RP, mieć stałe źródło dochodu, umieć się posługiwać językiem polskim oraz mieć nieposzlakowaną opinię. Jak wskazał SN w wyroku z 19 grudnia 1923 r.²⁵, na gruncie ustawy wystarczającymi przesłankami nabycia obywatelstwa polskiego nie było poczuwanie się do więzi z narodem polskim, polskie korzenie oraz przybycie do Polski z oczywistym zamiarem osiedlenia się. Na mocy art. 9 można było pominąć którąś z przytoczonych przesłanek, jeśli wymagały tego bliżej niesprecyzowane „wypadki wyjątkowe”, która to klauzula była pomocna zwłaszcza wobec osób przybywających do Polski z ogarniętych zawieruchą rewolucyjną terenów byłego Imperium Rosyjskiego. Zastrzeżenie to dawało zatem możliwość ułatwienia procedury nadania obywatelstwa osobom, które z niezawinionych przyczyn nie były w stanie udowodnić praw do obywatelstwa polskiego w procedurze uznania za obywatela polskiego w momencie wejścia w życie ustawy.

Procedury związane z uzyskiwaniem obywatelstwa polskiego określało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 7 czerwca 1920 r.²⁶. Rozporządzenie to określało m.in. wzory urzędowych formularzy w sprawach obywatelstwa, a także organy administracji publicznej właściwe do rozpatrywania poszczególnych spraw (starostowie, wojewodowie, komisariaty rządu, delegat rządu dla Galicji, magistraty Lwowa i Krakowa). Rozporządzenie to określało również zakres pojęcia „państwo polskie”, które to użyte zostało w ustawie. Aż do ostatecznego ukształtowania granic Rzeczypospolitej za państwo polskie miały być uważane: miasto Warszawa, województwa warszawskie, łódzkie, kieleckie, lubelskie, białostockie, poznańskie i pomorskie oraz Królestwo Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim. Katalog ten był systematycznie poszerzany.

Zgodnie z art. 1 ustawy obywatel polski nie mógł być obywatelem żadnego innego państwa. Konsekwencją tegoż przepisu była wyrażona

²⁴ Art. 4 pkt 4 w zw. z art. 12 u.o.p.p.

²⁵ Sygn. K. 392/23, OSP, tom III, Warszawa 1924.

²⁶ Dz.U. 1920, Nr 52, poz. 320.

w art. 11 zasada, zgodnie z którą utrata obywatelstwa polskiego następowała z mocy prawa poprzez przyjęcie obywatelstwa państwa obcego. Te same konsekwencje następowały w przypadku podjęcia służby cywilnej lub wojskowej na rzecz innego kraju.

3. Regulacja konstytucyjna

Rozdział piąty konstytucji marcowej, zatytułowany „Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie”, zawierał regulacje dotyczące obywatelstwa polskiego. I tak art. 87 stanowił, iż obywatel polski nie mógł być równocześnie obywatelem innego państwa. Konstytucyjny zakaz posiadania podwójnego lub mnogiego obywatelstwa tak w ówczesnej doktrynie prawnej²⁷, jak i wśród publicystów politycznych²⁸ znajdował pełne poparcie. Regulację tę uzasadniano na ogół koniecznością głębokiej identyfikacji obywatela z państwem, a także koniecznością ponoszenia obowiązków wynikających z posiadania obywatelstwa danego państwa. Fakt, iż ówczesny ustawodawca zdecydował się na wykluczenie podwójnego i mnogiego obywatelstwa aktem rangi konstytucyjnej, dowodzić musi, jak wielkiej wagi kwestią było obywatelstwo w międzywojennej Polsce, wszak zasadnicza część praw z konstytucyjnego katalogu przysługiwała jedynie obywatelom polskim²⁹.

Jeśli zaś chodzi o sposoby nabywania obywatelstwa, to konstytucja ogólnie stwierdzała, iż nabywa się je dzięki urodzeniu lub nadaniu przez właściwy organ państwowy³⁰, która to regulacja w oczywisty sposób korespondowała z u.o.p.p. Pierwszy ze sposobów, czyli nabycie obywatelstwa poprzez urodzenie z rodziców mających obywatelstwo polskie, stanowił wyraz dominującej wówczas zasady personalnej (*ius sanguinis*), w przeciwieństwie do zasady terytorialnej (*ius soli*). Art. 89 i 90 konstytucji zawierały dwa najbardziej doniosłe obowiązki obywa-

²⁷ S. Starzyński, *Konstytucja Państwa Polskiego*, Lwów 1921, s. 47.

²⁸ S. Rudnicki, *Roman Rybarski o narodzie, ustroju i gospodarce*, Warszawa 1997, s. 30, S. Rybarski posiadanie więcej niż jednego obywatelstwa nazywał „wypadkiem patologicznym”.

²⁹ Np. statutowane przez art. 101 konstytucji marcowej prawo wyboru miejsca pobytu przysługiwało jedynie obywatelom polskim – zob. wyrok NTA z dnia 10 listopada 1924 r., sygn. 270/24, OSP, tom IV, nr 392, Warszawa 1925.

³⁰ Zgodnie z art. 12 ustawy poprzez decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych.

teli polskich: wierności Rzeczypospolitej oraz przestrzegania konstytucji i innych praw stanowionych w państwie polskim. Dokonując próby zdefiniowania pojęcia „wierności dla Rzeczypospolitej Polskiej”, Stanisław Starzyński wskazywał, iż zalicza się do niej w pierwszym rzędzie: „wierność dla Rzpltej polskiej, następnie posłuszeństwo, tj. obowiązek szanowania i przestrzegania konstytucji, obowiązujących ustaw i rozporządzeń, szanowania władzy prawowitej i ułatwiania jej zadań, oraz sumiennego spełniania funkcji publicznych, wychowania dzieci na prawych obywateli Ojczyzny i zapewnienia im conajmniej początkowego wykształcenia; a tem samem apeluje konstytucja do wszystkich szlachetnych instynktów obywatelskich”³¹. Władysław Leopold Jaworski wskazywał natomiast, iż określenie wierności Rzeczypospolitej jako najważniejszego obowiązku obywatela wobec państwa nie stanowi w istocie normy prawnej, której można by nadać określoną treść, a określa jedynie bliżej nieoznaczony katalog przepisów prawa powszechnego obowiązujący w danym momencie, którego obywatel musi przestrzegać³². Zdaniem doktryny okresu międzywojennego obowiązki obywatelskie są na tyle mocno związane z istotą obywatelstwa, że zasadnym jest utożsamianie samego pojęcia „obywatelstwo” nie tyle z administracyjną jego funkcją, co raczej z ogółem obowiązków obywatela wobec państwa, a obywatelstwo stanowi najbardziej oczywistą emanację więzi, jaka łączyć może osobę fizyczną z państwem³³. Bardziej precyzyjna w tym zakresie była konstytucja kwietniowa, która to przyjmując koncepcję zespolenia obywatela z państwem, poza kilkoma elementarnymi uregulowaniami niemal w ogóle nie zawierała katalogu praw obywatelskich³⁴. W przeciwieństwie do konstytucji marcowej, ustawa zasadnicza z kwietnia 1935 r. nie zawierała żadnej regulacji w przedmiocie obywatelstwa, pozostawiając w tym zakresie w mocy dotychczasowe ustawodawstwo³⁵.

³¹ S. Starzyński, *Konstytucja...*, s. 47-48.

³² W.L. Jaworski, *Projekt konstytucji*, Kraków 1928, s. 190.

³³ Tak S. Starzyński, *Obywatelstwo państwa polskiego*, Kraków 1921; W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, tom II, Londyn 1943, s. 208-212; W.L. Jaworski, *Projekt...*, Kraków 1928, s. 189-196.

³⁴ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006, s. 394.

³⁵ Czyli przede wszystkim u.o.p.p., która to obowiązywała aż do 1951 r.

Powszechny obowiązek wojskowy, jako jeden z elementarnych obowiązków obywatelskich, statuował art. 91 konstytucji marcowej. Aktem prawnym wprowadzającym sankcję utraty obywatelstwa polskiego za niespełnianie powinności wobec państwa było rozporządzenie Rady Obrony Państwa z 11 sierpnia 1920 r. w przedmiocie utraty obywatelstwa państwa polskiego wskutek niespełnienia obowiązku służby wojskowej³⁶. Ów akt prawny, wydany jeszcze przed uchwaleniem konstytucji marcowej, obowiązujący przez cały okres trwania II Rzeczypospolitej, stanowił, iż pozbawione obywatelstwa mogły być osoby, które zdezerterowały z wojska polskiego bądź uchylały się od służby w nim³⁷. Na mocy art. 6 r.p.u.o. w związku z art. 13 u.o.p.p. utrata obywatelstwa z powodu uchylenia się od służby wojskowej miała rozszerzony skutek na małżonka oraz dzieci poniżej 18. roku życia. Decyzja w przedmiocie pozbawienia obywatelstwa miała charakter deklaratoryjny, wydawana była przez Ministra Spraw Wewnętrznych na wniosek Ministra Spraw Wojskowych³⁸.

Problematyka obywatelstwa była wielokrotnie poruszana przez Romana Rybarskiego, czołowego polityka międzywojennego obozu narodowego. W 1922 r. opublikował on w „Przeglądzie Wszechpolskim” artykuł zatytułowany „Państwo narodowe i państwo narodowościowe”, w którym to poddawał analizie koncepcje narodu, jak określilibyśmy to dzisiaj, politycznego i etnicznego. Przyznanie dominującej roli jednej z nich musiało mieć bezpośrednie przełożenie na prawną regulację kwestii obywatelstwa polskiego. Rybarski, jako zwolennik idei państwa narodowego, opowiadał się za istotnym ograniczeniem możliwości posiadania obywatelstwa polskiego przez osoby nieidentyfikujące się z etnicznym narodem polskim: „Niewątpliwie z chwilą, gdy wszyscy mieszkańcy państwa mają równe prawa cywilne i polityczne, powyższe postanowienie art. 2 konstytucji [art. 2 „Władza zwierzchnia w Rze-

³⁶ Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z dnia 11 sierpnia 1920 r. w przedmiocie utraty obywatelstwa Państwa Polskiego wskutek niespełnienia obowiązku służby wojskowej., Dz.U. 1920, Nr 81, poz. 540; dalej: r.p.u.o.

³⁷ Zgodnie z art. 1 sankcja utraty obywatelstwa groziła nie tylko osobom, które uchylały się od służby przebywając w kraju, ale również Polakom przebywającym na stałe poza granicami kraju, którzy wobec ogłoszenia powszechnej mobilizacji nie zgłosili się do odpowiednich konsulatów celem uregulowania swojej sytuacji prawnej.

³⁸ Art. 3 w zw. z art. 6 r.p.u.o.

czypospolitej należy do narodu” – J.P.] nie ma bezpośrednich prawnych sankcji. Ale chodziło tu o co innego. Chodziło o wyrażenie idei, że państwo polskie jest państwem narodowym, że rozstrzygającym czynnikiem

w państwie jest naród polski, a nie luźne zbiorowiska wszystkich jego mieszkańców, którzy uzyskali prawa obywatelstwa. (...) Pogląd przeciwny patrzy na polską ziemię jako na hotel, do którego można się wprowadzić i spokojnie z niego wyprowadzić. (...) Domagają się oni, by każdy, kto tylko jakiś czas pomieszka w Polsce, mógł z łatwością nabywać prawo obywatelstwa”³⁹. Wskazuje się, iż remedium na brak utożsamiania się niepolskich obywateli z Rzeczpospolitą stanowiło pozbawienie ich części praw politycznych⁴⁰. Rybarski bardzo silnie eksponował problem braku identyfikacji niektórych obywateli z państwem: „Trzeba się zdecydować na to, jak się pojmuje państwo, jego ustrój. Albo jako pewnego rodzaju dom zajezdny, w którym każdy, skądkolwiek przyjedzie, nabiera określonych praw, byle przestrzegał przepisów porządkowych i płacił za mieszkanie; albo też państwo jest wyrazem twórczości narodu, jego walk, triumfów i klęsk, jest jego dziełem”⁴¹. Jeśli zaś idzie o same przesłanki nabycia obywatelstwa polskiego, Rybarski był zdecydowanym zwolennikiem obostrzenia zasad jego nabywania: „Prawo obywatelstwa trzeba czymś uzasadnić. Nie wystarczy do tego fakt zamieszkiwania na pewnym terytorium. Obywatel państwa w głębszym znaczeniu wyrazu to człowiek, który zrosł się nierozdzielnie z tym państwem”⁴².

Na przeciwnym biegunie wobec postulatów obozu narodowo-demokratycznego leżały propozycje socjalistów. W ich przekonaniu obywatelstwo stanowiło kwestię odrębną od przynależności narodowej, która to nie mogła rzutować na prawa polityczne jednostek. Jeden z przywódców międzywojennego ruchu socjalistycznego, Zygmunt Żuławski, w następujący sposób referował koncepcję narodu państwowego, lansowaną przez jego obóz polityczny: „Stoimy i staliśmy zawsze na stanowisku prawa każdego narodu do samodzielności. Uważa-

³⁹ Cyt. za: R. Rybarski, *op. cit.*, s. 29-30.

⁴⁰ I. Lewandowska-Malec, *Demokracje polskie. Tradycje – współczesność – oczekiwania*, Kraków 2013, s. 151-152.

⁴¹ R. Rybarski, *op. cit.*, s. 190.

⁴² *Ibidem*, s. 194.

my, że to samo prawo do samodzielności ma także naród ukraiński. Dopóki jednak ten naród białoruski czy ukraiński nie stworzą same swoich organizmów państwowych, dopóty uważamy za swój obowiązek, ażeby im tu, w obrębie naszego państwa, zapewnić możliwość rozwoju”⁴³.

Stanowisko umiarkowane w sporach dotyczących obywatelstwa, lecz zbliżone raczej do socjalistów, zajmowały na ogół stronnictwa chłopskie. Jakkolwiek ruch ludowy II Rzeczypospolitej w swoim bogactwie programowym i wielości nurtów częstokroć nie zajmował jednolitego stanowiska, to jednak wskazać należy, iż jego teoretycy opowiadali się za koncepcją narodu państwowego. Dał temu wyraz Stanisław Thugutt w przemówieniu z 9 lipca 1924 r. w sprawie ustaw językowych: „Państwo Polskie jest – Polską; miałem zaszczyt z tej trybuny kilkakrotnie to stwierdzić, że opiera się ono na tradycji historycznej polskiej i że uwzględnić musimy ten fakt realny, iż 2/3 ludności należy w tym państwie do narodu polskiego. To jednak nie wyklucza wcale jak największego poszanowania dla każdej innej kultury, dla każdego innego języka, i nie wyklucza także opieki, jaką Rząd Polski winien staraniom mniejszości narodowych w utworzeniu własnej kultury”⁴⁴.

Poczesne miejsce znajdowała problematyka obywatelstwa również w piśmiennictwie obozu piłsudczykowskiego. Reprezentanci pomajowego obozu władzy byli zdecydowanymi zwolennikami koncepcji narodu państwowego. Najwyższą wartością było dla nich państwo, którego ogół obywateli tworzył naród. Jeden z przedstawicieli tzw. grupy pułkowników, Wacław Makowski, tak wypowiadał się w przedmiocie powodu braku więzi niektórych mieszkańców Rzeczypospolitej z państwem: „Jest nim brak poczucia odpowiedzialności obywatelskiej w Polsce, brak świadomości, że za każdy swój czyn, za każde zjawisko w Państwie odpowiada każdy poszczególny obywatel”⁴⁵. W teorii obozu piłsudczykowskiego kwestia obywatelstwa pełniła służebną rolę, była wyrazem związku danej osoby z państwem. Wiąż między obywatelem a państwem stanowić miała podstawę ustroju państwa, który

⁴³ M. Śliwa, *Zygmunt Żuławski o ustroju społecznym i demokracji*, Warszawa 2000, s. 82.

⁴⁴ W. Wic, *Stanisław Thugutt o demokracji i ustroju Polski*, Warszawa 1998, s. 95.

⁴⁵ W.T. Kulesza, *Wacław Makowski o państwie społecznym*, Warszawa 1998, s. 202.

„opiera się w istocie swej na kooperacji poszczególnych obywateli i ich ugrupowań

w ramach organizacji współzycia, na kooperacji ogółu obywateli z organami politycznymi współzycia, które z władzy samodzielnej o boskim rzekomo pochodzeniu przekształciły się w tzw. władzę służebną, będącą wynikiem na wskroś ludzkiego porozumienia”⁴⁶.

Wyrażona w art. 2 konstytucji marcowej zasada zwierzchnictwa narodu przesądzała⁴⁷, że całość władzy w kraju należy do ogółu ludności. O ile zapis ten sam w sobie nie budził większych kontrowersji⁴⁸, to problematyczną była kwestia dookreślenia samego pojęcia „naród”. Michał Rostworowski na etapie prac nad uchwaleniem konstytucji radził, by z dużą dozą ostrożności podchodzić do budowy wszelkich urządzeń ustrojowych, jednocześnie podając w wątpliwość powszechne poparcie dla nowego porządku konstytucyjnego⁴⁹. Z kolei W.L. Jaworski wskazywał, iż naród jest zjawiskiem pierwotnym wobec istoty państwa: „Pojęcie nowożytnego państwa wyrabia się pod wpływem racjonalistycznego myślenia i pod wpływem indywidualizmu. Państwo rysuje się jako przeciwstawienie związku naturalnego, opartego na podstawie uczuciowej i racjonalistycznie nigdy dokładnie nie dającego się oddać. Widocznym jest to szczególnie tam, gdzie naród nie stanowi państwa, gdzie przeto produkt naturalny (naród) nie zlewa się z tworem sztucznym (państwo)”⁵⁰. Choć słowa te (pochodzące z wydanej w 1924 r. fundamentalnej dla tej dziedziny prawa pracy pt.: *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*) *prima facie* pozwalają

⁴⁶ W. Makowski, *Obywatel a Rzeczpospolita*, Warszawa 1924, s. 18.

⁴⁷ Art. 2 konstytucji marcowej stanowił, iż „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości – niezawisłe Sądy”.

⁴⁸ O zasadzie suwerenności narodu jako oczywistym elemencie przyszłej konstytucji pisał już w 1919 r. Michał Rostworowski: „Polska, wyzwoliwszy się z narzuconych jej więzów przez trzy państwa rozbiorcze, powróciła do tradycyjnej prawnopublicznej zasady tj. do zwierzchnictwa narodu”, M. Rostworowski, *Budowa władzy rządowej i wykonawczej*, Kraków 1919, s. 13, tak również S. Thugutt, w: *Stanisław Thugutt o demokracji i ustroju Polski*, Warszawa 1998, s. 182-183.

⁴⁹ M. Rostworowski, *Wytoczne Konstytucji Polskiej*, Kraków 1919, s. 11.

⁵⁰ M. Jaskólski, *Władysław Leopold Jaworski o prawie, państwie i konstytucji*, Warszawa 1996, s. 29.

na usytuowanie Jaworskiego w gronie zwolenników koncepcji zwierzchnictwa narodu w sensie etnicznym, to jednak należy zaznaczyć, iż Jaworski po 1926 r. skłaniał się ku obozowi sanacyjnemu, który to w konstytucji z 1935 r. wprowadził w życie ideę narodu politycznego.

Na kanwie art. 2 konstytucji marcowej powstał zatem bardzo istotny problem interpretacyjny dotyczący pojmowania pojęcia „naród”. Przedstawiciele obozu narodowego jednoznacznie rozumieli pod tym pojęciem etniczny naród polski⁵¹. Był to jednak pogląd odosobniony. Zasadniczo na gruncie konstytucji marcowej jako desygnaty „narodu polskiego” w rozumieniu art. 2 wskazywano wszystkie osoby fizyczne, które drogą administracyjną potwierdziły swoje obywatelstwo. Następstwem takiej interpretacji musi być stwierdzenie, że konstytucja z 1921 r. mianem obywateli oznaczała wszystkie osoby fizyczne, które łączyły z państwem polskim odpowiednio sformalizowane więzi o naturze administracyjnoprawnej, bez rozróżnienia ze względu na narodowość w sensie etnicznym. W konsekwencji przyjąć należy, iż przynależność do „narodu” na gruncie art. 2 konstytucji marcowej zrównana była zasadniczo z pojęciem „obywatel polski”. W tym zakresie wykładnia art. 2 konstytucji marcowej była zbliżona do obowiązującego we Francji i Wielkiej Brytanii modelu członkostwa w politycznym narodzie obywateli (wspólnocie obywatelskiej)⁵².

4. Podsumowanie

Kwestia obywatelstwa u progu II Rzeczypospolitej stanowiła niezmierznie istotny problem natury prawnej. Z uwagi na brzmienie art. 2 konstytucji marcowej prawodawstwo w zakresie obywatelstwa znajdowało bezpośrednie odzwierciedlenie w katalogu praw podstawowych przysługujących osobom fizycznym. Szczególna troska, jaką ówczesnie darzono sprawy dotyczące obywatelstwa, wyrażała się m.in. w fakcie uregulowania podstawowych zagadnień dotyczących obywatelstwa polskiego w akcie rangi konstytucyjnej.

⁵¹ R. Rybarski, *op. cit.*, s. 29.

⁵² K. Trzeciński, *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa 2006, s. 194.

Obywatelstwo, jako szczególnego charakteru więź łącząca jednostkę z organizmem państwowym, było przedmiotem zainteresowania nie tylko doktryny prawa państwowego czy administracyjnego, ale również elit politycznych oraz publicystów. Prezentowane przez ówczesną doktrynę i judykaturę poglądy w przedmiocie obywatelstwa na ogół za podstawę przyjmowały tezę, iż obywatelstwo stanowi coś więcej niż li tylko administracyjnoprawną więź między jednostką a państwem. Koncepcje te, pielęgnowane ze szczególną troską po zamachu majowym, doprowadziły wreszcie do powstania doktryny zespolenia obywatela z państwem, która to idea legła u podstaw konstytucji kwietniowej.

Problematyka prawnych regulacji w przedmiocie obywatelstwa, jako dziedzina z pogranicza prawa administracyjnego i konstytucyjnego, stanowiła w odradzającej się Polsce istną mozaikę przepisów prawa. Niezmiernie trafnie podsumowywał tę kwestię Stanisław Thugutt: „W sprawie obywatelstwa istnieje u nas parę tomów ustaw, dekretów, cyrkularzy, wyjaśnień. Niesłychanie znikoma mniejszość narodu orientuje się w tym gąszczu. Znacznie większa ilość gubi się w nim i cierpi. Dodajmy do tego jeszcze tom dekretów z mocą ustawy – efekt będzie niezawodny”⁵³. W omawianym okresie obywatelstwo uregulowane było aktami różnych rang: konstytucją, umowami międzynarodowymi, ustawą oraz rozporządzeniami. Jednakże podkreślić należy, iż całość regulacji w tym zakresie była niezwykle spójna, a problemy pojawiające się w orzecznictwie na ogół dotyczyły kwestii ogólnoadministracyjnych.

Legal regulation of Polish citizenship in the early interwar period (1918-1926)

The subject of this paper is the legal regulation of Polish citizenship in the early interwar period (1918-1926). There is no wide analysis of this topic in the legal literature. In consequence, the planned paper is based on relatively modest bibliography and extensive research. The considerations are multifaceted - these are based as well on the statuto-

⁵³ S. Thugutt, *op. cit.*, s. 193.

ry regulations as on the constitutional regulations and substatutory acts. For more complete outlook of the main problem the author presents utterances of the judicature and legal scientists. Furthermore, the article contains an analysis of the position of definite Polish political parties of early 1920's towards the idea of Polish citizenship. During the rebirth of the Republic of Poland matters of citizenship were one of the most controversial legal problems. Scientific analysis of the problem shall lead to more accurate knowledge of the interwar Polish legal system and will be a contribution to comparative study in contemporary Polish regulations.

Katarzyna Południak*

Dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich i rozporządzenie w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich narzędziami poprawy funkcjonowania cyfrowego rynku wewnętrznego?

Zmiany zachodzące w rzeczywistości społeczno-gospodarczej prowadzą do wirtualizacji obrotu, która sprawia, iż istniejące granice i bariery tracą dotychczasowe znaczenie. Powoduje to zmniejszenie użyteczności tradycyjnych instrumentów ochrony praw, co uwidacznia się szczególnie w przypadku transgranicznych sporów pomiędzy konsumentem a przedsiębiorcą. Ustawodawca unijny postuluje wdrożenie prostych, skutecznych, dostępnych i tanich metod rozwiązywania sporów – *Alternative Dispute Resolution*. Jednakże sposób uregulowania zasad i funkcjonowania ADR w dyrektywie w sprawie ADR w sporach konsumenckich 2013/11/UE oraz w rozporządzeniu w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich nr 524/2013 budzi pewne wątpliwości co do możliwości osiągnięcia powyższego celu. Specyfika regulowanych zagadnień oraz szczegółowość przedmiotowych aktów przemawiają za zasadnością dokonania analizy zakresu ich zastosowania oraz potencjalnych skutków ich wejścia w życie w transgranicznym obrocie internetowym z udziałem konsumentów.

* Autorka jest doktorantką na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

1. Wprowadzenie

Postępująca wirtualizacja życia społecznego i gospodarczego we współczesnym świecie przyczynia się do gwałtownego rozwoju rynku cyfrowego. Oderwanie od tradycyjnego kontekstu gospodarczego, przede wszystkim zniesienie barier związanych z odległością czy odmiennością porządków prawnych państw, w których siedzibę lub miejsce zamieszkania mają podmioty zawierające pomiędzy sobą umowę, prócz korzyści, niesie ze sobą rozliczne zagrożenia. W przypadku sporu wynikłego z transgranicznej umowy zawartej przez Internet, eksterytorialność tego medium powoduje pewne komplikacje. Wyznaczenie sądu właściwego i wskazanie prawa kontraktu okazują się utrudnione, państwowe mechanizmy egzekucyjne stają się zawodne, rosną koszty postępowania, zaś skuteczna ochrona praw wymaga od stron znacznego nakładu środków i rozlicznych starań, nieraz niemożliwych dla nich do przewidzenia w chwili wszczęcia postępowania. Stanowi to czynnik hamujący rozwój obrotu online, bowiem mniejsi przedsiębiorcy nie dysponują zasobami umożliwiającymi rozbudowę potencjału administracyjnego koniecznego do obsługi sporów transgranicznych. Ponadto, klasyczny model dochodzenia roszczeń na drodze sądowej okazuje się w przypadku zwirtualizowanego obrotu nieadekwatny. Powolne postępowanie przed sądem powszechnym, często antagonizujące strony, jest sprzeczne z interesami podmiotów działających na cyfrowych rynkach reputacyjnych, gdzie wartością podstawową jest dobra opinia użytkownika, a otwarty spór może uniemożliwiać normalne prowadzenie działalności.

W przypadku obrotu konsumenckiego, uwypukla się także rażąca dysproporcja między niską zwykle wartością przedmiotu sporu a nakładami, jakich wymaga dochodzenie realizacji roszczenia w postępowaniu sądowym. Jak dalece zrównoważenie kosztów postępowania i kosztów poniesionych przy nabyciu towaru czy usługi wpływa na wybór środków prawnych przez konsumenta, świadczą wyniki badań zamieszczonych w niepublikowanym Eurobarometrze 343¹. Co więcej, wysokość kwoty

¹ Pkt 9 Dokumentu do dyskusji w sprawie zastosowania alternatywnych metod rozwiązywania sporów do rozwiązywania sporów dotyczących transakcji i praktyk han-

granicznej, od której konsument uznaje za celowe i uzasadnione dochodzenie swoich praw poza wewnętrzną procedurą rozpatrywania skarg konsumenckich, jest różna – na zachodzie Europy jest to około 100 EUR, podczas gdy w części wschodniej – już tylko 50 EUR². Uzasadnia to umieszczenie w Akcie o jednolitym rynku z 2011 r.³, jako jednego z głównych priorytetów polityki unijnej, ustanowienia systemu pozasądowych środków rozstrzygania sporów, umożliwiającego nie tylko łatwe i szybkie, ale przede wszystkim niezwiązane z nadmiernymi kosztami dla konsumentów rozstrzyganie sporów. Rozwiązaniem może się okazać zaadaptowanie mechanizmów *Online Dispute Resolution* (ODR)⁴.

Współcześnie wciąż toczy się dyskusja, której celem jest określenie odpowiedniej metody regulacji instytucji działających w cyberprzestrzeni. Ścierają się tu dwie główne koncepcje: pierwsza, przypisująca kompetencje regulacyjne istniejącym organizmom państwowym lub podmiotom międzynarodowym⁵, oraz druga, postulująca samoregulowanie się świata wirtualnego⁶. Teoretyczne rozważania mają doprowadzić do znalezienia metody zabezpieczającej przestrzeganie praw online

dowych w Unii Europejskiej, <http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dgs_consultations/ca/docs/adr_consultation_paper_18012011_pl.pdf>, 01.07.2014; prawie 50% konsumentów w Unii Europejskiej podjęłoby decyzję o skierowaniu sporu do sądu, gdyby wartość szkód nie przekraczała 200 EUR, natomiast aż 8% nie zdecydowałoby się na wytoczenie powództwa niezależnie od wysokości roszczenia.

- ² Kwoty, które w przekonaniu przeciętnego konsumenta uzasadniają złożenie skargi do przedsiębiorcy/dostawcy, są proporcjonalnie niższe: jest to 50 EUR w Europie Zachodniej i 20 EUR w Europie Wschodniej; zob. Consumer redress in the European Union: consumer experiences, perceptions and choices. Aggregated report, August 2009, <http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/docs/cons_redress_EU_qual_study_report_en.pdf>, 17.05.2014, s. 8.

- ³ Komunikat Komisji „Akt o jednolitym rynku”, COM(2011) 206, s. 9.

- ⁴ Inaczej: Electronic ADR (eADR), Internet Dispute Resolution (iDR), Online ADR (oADR).

- ⁵ Jack L. Goldsmith, *Against Cyberanarchy*, “University of Chicago Law Review” 1998, <<http://cyber.law.harvard.edu/property00/jurisdiction/cyberanarchy.html>>, 27.06.2014.

- ⁶ D.R. Johnson, D.G. Post, *Law And Borders – The Rise of Law in Cyberspace*, “Stanford Law Review” 1996, <<http://cyber.law.harvard.edu/is02/readings/johnson-post.html>>, 27.06.2014; J. Boyle, *Foucault in Cyberspace: Surveillance, Sovereignty, and Hardwired Censors*, “University of Cincinnati Law Review” 1997, nr 66, s. 177-178, <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1552&context=faculty_scholarship>, 02.07.2014; J.P. Barlow, *A Declaration of the Independence of Cyberspace*, <<https://projects.eff.org/~barlow/Declaration-Final.html>>, 01.07.2014.

i przesądzenia, czy jej ustanowienie leży w gestii państw. Na gruncie unijnym przeważa przekonanie o konieczności regulacji instytucji internetowych przez podmioty państwowe i międzypaństwowe – o czym świadczy działalność legislacyjna Unii Europejskiej.

Jakie jednak skutki przyniesie implementacja dyrektywy 2013/11/UE⁷ i wejście w życie rozporządzenia nr 524/2013⁸? Czy obecny kształt legislacji umożliwi zrealizowanie celu ustawodawcy unijnego?

2. Cele ustawodawcy unijnego

Ustawodawca unijny dąży do zapewniania coraz wyższego poziomu ochrony konsumentów, unifikacji rynku wewnętrznego poprzez zwiększenie zaufania konsumentów dzięki ustanowieniu systemu umożliwiającego tanie, szybkie i skuteczne dochodzenie roszczeń w transgranicznym obrocie konsumenckim⁹. Aby zapewnić realizację tych celów, korzysta z metod sprawdzonych na gruncie prywatnoprawnym – ODR – dokonując nieraz prostej transpozycji mechanizmów działających na prywatnych serwerach pośredniczących w sprzedaży, a stanowiących internetowy odpowiednik rynku. Pozostaje pytanie, czy ich zastosowanie na poziomie publicznoprawnym przyniesie pełniejszą realizację wymienionych postulatów.

Intensywny rozwój i wysoka efektywność działania prywatnych ODR, funkcjonujących w oderwaniu od wszelkich regulacji krajowych, a opartych na: mechanizmach rynkowych, specyficznych instrumentach finansowych i wewnętrznych regulaminach portali internetowych, stawia pod znakiem zapytania konieczność regulacji ODR przez państwo.

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich).

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (rozporządzenie w sprawie ODR w sporach konsumenckich).

⁹ Arenga dyrektywy 2013/11/UE.

Jaki jest zatem cel kopiowania przez ustawodawcę mechanizmów działających przy istniejących już podmiotach prywatnych i próba odgórnej regulacji ich działalności?

Brak ogólnounijnego systemu sądowego uniemożliwia efektywne wprowadzenie na gruncie unijnym instrumentów opcyjnych, takich jak *Common European Sales Law*¹⁰. Dla dalszego rozwoju rynku wewnętrznego Unii Europejskiej koniecznym okazuje się zatem ustanowienie alternatywnego systemu sądowego, umożliwiającego stronom szybkie i skuteczne dochodzenie roszczeń. Szansą mogą być metody *Online Dispute Resolution*, sprawdzone już na gruncie prywatnoprawnym, zaakceptowane przez użytkowników sieci i umożliwiające materializację rozstrzygnięcia nawet wobec niemożliwości skorzystania przez strony z tradycyjnych mechanizmów egzekucyjnych¹¹.

To szersze spojrzenie na postępującą coraz szybciej ewolucję systemów europejskich w kierunku unifikacji rynku pozwala dostrzec subsidiaryarność powyższych regulacji. Instrumenty opcyjne umożliwiające

¹⁰ D. Wallis, *Common European Sales Practical View*, <[http://www.europarl.europa.eu/ReData/etudes/note/join/2012/462474/IPOL-JURI_NT\(2012\)462474_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ReData/etudes/note/join/2012/462474/IPOL-JURI_NT(2012)462474_EN.pdf)>, 6.05.2014, pkt. 2.6; *Common European Sales Law*, pkt. 48, <http://international.lawsociety.org.uk/files/Law%20Society%20and%20Bar%20Council_CESL%20briefing%20for%20MEPs%20April%202013.pdf>, 6.05.2014; H. Schulte-Nölke, *How to realise the „Blue Button”?* – *Reflections on an optional instrument in the area of contract law*, w: R. Schulze, H. Schulte-Nölke (red.), *European Private Law – Current Status and Perspectives*, Munich 2011, s. 89 i n.

¹¹ Przy serwisach sprzedażowych, opartych na systemie reputacyjnym, tradycyjne sankcje zostały zastąpione przez informację. W ramach każdego z serwisów-społeczności użytkownicy zdobywają stopniowo zaufanie innym działającym na tym samym portalu. Wykreowana w ten sposób zostaje wartość stanowiąca o sytuacji każdego z podmiotów na rynku – całościowa ocena danego użytkownika (*feedback*). Ochrona przez informację nie jest pełna, stąd konieczne jest powołanie przy tych serwisach podmiotów ODR. Rozstrzygnięcia ODR, pomimo że nie są wiążące dla stron, wywierają znaczący wpływ na sytuację faktyczną użytkownika, dzięki wewnętrznym mechanizmom danego portalu sprzedażowego (tzw. *self-enforcement methods*), umożliwiającym doprowadzenie do materializacji rozstrzygnięcia podmiotu ODR nawet przy braku współdziałania stron. Wśród mechanizmów *self-enforcement*, pozbawionych charakteru sankcji czy nagród reputacyjnych, można wyróżnić: wykluczenie z rynku (czasowe lub stałe), depozyty usługowe, fundusze celowościowe, ubezpieczenia transakcyjne, system obciążeń zwrotnych. Im skuteczniejsze są metody ochrony praw użytkowników, tym większą popularnością cieszy się dany serwis.

szybsze, efektywniejsze i prostsze rozwiązywanie sporów transgranicznych będą działać sprawnie tylko, gdy powstanie skuteczny system gwarantujący materializację rozstrzygnięć na nich opartych. Dyrektywa 2013/11/UE i rozporządzenie nr 524/2013 mają na celu zatem położenie podwalin pod ogólnoeuropejski alternatywny i zwirtualizowany system sądowy.

3. Zasady *Online Dispute Resolution*

Główne postulaty dotyczące funkcjonowania ODR sformułowane przez doktrynę¹² oraz prawodawcę unijnego obejmują zasady: przejrzystości, dostępności, niezależności, szybkości i sprawiedliwości. Równoczesna pełna realizacja wszystkich powyższych wartości nie jest możliwa. Konieczne jest zatem wyważenie dóbr, celem zapewnienia maksymalnej realizacji każdego z postulatów, bez naruszenia istoty pozostałych.

Użytkownicy powinni znać zasady, przebieg i możliwe rozstrzygnięcia postępowania przed podmiotem świadczącym usługi z zakresu ODR. O tym, w jak ograniczonym zakresie jest realizowana zasada transparentności, świadczyć mogą wyniki badań przeprowadzonych przez Eurobarometr¹³ – w przypadku około 40% podmiotów *Alternative Dispute Resolution* (ADR) nieznane władzom państwowym, a także konsumentom są: liczba sporów administrowanych przez podmiot oraz szczegóły proceduralne¹⁴.

¹² G. Kaufmann-Kohler, *Online Dispute Resolution and its Significance for International Commercial Arbitration*, w: *Global Reflections on International Law, Commerce and Dispute Resolution*, Liber Amicorum in honour of Robert Briner, ICC Publishing 2005, s. 450-451.

¹³ *Consumer redress in the European Union: consumer experiences, perceptions and choices. Aggregated report, August 2009*, <http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/docs/cons_rdress_EU_qual_study_report_en.pdf>, 17.06.2014.

¹⁴ Pkt 3.1.18 Dokumentu do dyskusji w sprawie zastosowania alternatywnych metod rozwiązywania sporów do rozwiązywania sporów dotyczących transakcji i praktyk handlowych w Unii Europejskiej, <http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dgs_consultations/ca/docs/adr_consultation_paper_18012011_pl.pdf>, 18.06.2014.

By zwiększyć przejrzystość działania podmiotów ADR, legislator zobowiązuje je do udostępniania stronom stosownych informacji, sformułowanych na tyle jasno i przystępnie, by umożliwiały one świadome podjęcie decyzji o wyborze metod ADR w celu dochodzenia roszczeń w konkretnej sytuacji faktycznej. Na podstawie opublikowanych danych konsument powinien również być w stanie zidentyfikować podmiot ADR właściwy do rozstrzygnięcia danego sporu¹⁵ oraz zweryfikować, czy druga strona sporu (przedsiębiorca) będzie uczestniczyła w postępowaniu prowadzonym przed danym podmiotem. Ponadto, podmiot ADR obowiązany jest ujawnić dane kontaktowe z uwzględnieniem adresu pocztowego oraz osób fizycznych odpowiedzialnych za podmiot – co potencjalnie umożliwia konsumentowi wszczęcie postępowania przeciwko danej jednostce¹⁶. Podmiot powinien zawrzeć w prospekcie informacje umożliwiające ocenę świadczonych przez niego usług¹⁷. W ust. 2 art. 7 ustawodawca formułuje wymóg publikacji sprawozdań z działalności podmiotów ADR, umożliwiający realną ocenę efektywności jego działania¹⁸.

Wymogi informacyjne zostały określone bardzo szczegółowo i potencjalnie mogą przyczynić się do znacznego wzrostu wiedzy konsumentów na temat podmiotów ADR, a w ślad za tym do zwiększenia zaufania do tych nowych metod. Jednakże należy zwrócić uwagę na fakt, iż podmiotom ADR została pozostawiona dowolność w kształtowaniu owych prospektów informacyjnych, co wobec konieczności uwzględniania dużej ilości danych może znacznie utrudniać ich odbiór przeciętnemu konsumentowi. Zasadne byłoby zatem ujednolicenie wzorca informacyj-

¹⁵ Art. 7 pkt 47, dyrektywy 2013/11/UE.

¹⁶ Wymogi o charakterze technicznym, np. język właściwy, wymogi wstępne, przepisy proceduralne i dotyczące prawa właściwego lub innych norm znajdujących zastosowanie w trakcie orzekania.

¹⁷ Fakt ujęcia w wykazie z art. 20 dyrektywy, informacje pozwalające ocenić predyspozycje podmiotu do rozstrzygania sporów w ogóle (wiedza fachowa, bezstronność, niezawisłość) oraz prawdopodobieństwo, że rozstrzygnięcie będzie miało wpływ na rzeczywistość (np. skutki prawne wyniku postępowania, wykonalność decyzji), średnią długość postępowania i jego koszt.

¹⁸ Mają zostać uwzględnione: liczba administrowanych sporów, odsetek spraw oddalonych wraz z uzasadnieniami, odsetek rozstrzygnięć zapadłych na korzyść konsumenta, przedsiębiorcy i sporów rozwiązanych polubownie wraz z odsetkiem rozstrzygnięć wykonanych przez strony, średni czas trwania postępowania.

nego – dzięki temu nawet jednostka nie dysponująca fachowym wykształceniem czy doświadczeniem życiowym, ale zainteresowana skorzystaniem z usług podmiotu ADR, mogłaby skutecznie porównać podmioty ADR i dokonać wyboru tego, który w stopniu najwyższym spełniałby jej oczekiwania.

Dostępność stanowi główną zaletę metod ODR, będącą konsekwencją delokalizacji medium, jakim jest internet. Postępowanie ODR generuje zwykle także znacznie niższe koszty niż postępowanie adjudykacyjne. Postulat dostępności w myśl ustawodawcy unijnego ma zostać zrealizowany poprzez zagwarantowanie konsumentom możliwości dochodzenia swych praw za pośrednictwem podmiotu, którego siedziba znajduje się w dowolnym kraju członkowskim¹⁹, oraz nałożenie na podmioty ADR obowiązku zapewnienia konsumentom możliwości składania skarg zarówno za pomocą środków elektronicznych, jak i nieelektronicznych²⁰. Jednakże problematycznym pozostaje zapewnienie możliwie niskich kosztów postępowania ODR. Na płaszczyźnie prywatnej (podmioty ODR funkcjonujące przy konkretnych serwisach sprzedażowych) postępowanie jest w pełni bezpłatne²¹, zaś jedyne wymogi warunkujące możliwość skierowania sprawy pod rozstrzygnięcie danemu podmiotowi ODR to: uprzednia rejestracja w serwisie sprzedażowym (konieczna wszak do sfinalizowania jakiegokolwiek transakcji za jego pośrednictwem) i dostęp do Internetu. Potencjalnie zatem postępowanie ODR umożliwia pełną realizację postulatu dostępności.

Jednakże pojawia się wówczas problem określenia źródła finansowania danego podmiotu, co z kolei jest immanentnie powiązane z jego nie-

¹⁹ Pkt 26 preambuły dyrektywy 2013/11/UE, ustawodawca unijny nie obliguje jednak istniejących podmiotów ADR do przeprowadzenia pełnej wirtualizacji procedur. Choć zatem co do zasady rozstrzygnięcie sporu ma nie wymagać fizycznej obecności stron (ich pełnomocników), to przeprowadzenie całego postępowania za pomocą metod elektronicznych, np. komunikatorów, możliwe jest tylko gdy takie rozwiązanie przewidują przepisy proceduralne konkretnego podmiotu ADR oraz strony wyrażą stosowną zgodę. To sprawia, że realizacja postulatu dostępności przez wirtualizację postępowania zależy od konkretnych podmiotów ADR. Brak ich inicjatywy spowoduje, nawet przy utworzeniu sprawnie działającej platformy ODR, redukcję jej znaczenia do roli wyszukiwarki internetowej, bez realnej poprawy sytuacji konsumentów na rynku wspólnotowym.

²⁰ Art. 5 dyrektywy 2013/11/UE.

²¹ Np. eBay, Allegro.

zależnością. Pełne wyabstrahowanie od kwestii finansowych jest niemożliwe, szczególnie w kontekście konieczności zapewnienia podmiotom rozstrzygającym odpowiedniego zaplecza personalnego i administracyjnego²². W literaturze²³ wysunięte zostały trzy modele finansowania jednostek rozstrzygających: oparty na symetrycznym rozłożeniu kosztów postępowania, obciążający jednostronnie podmiot profesjonalny oraz zakładający dotowanie przez podmiot trzeci, np. państwo. Równe obciążenie kosztami obu stron postępowania jest w przypadku sporów z udziałem konsumenta wykluczone, bowiem mogłoby prowadzić do faktycznego pozbawienia strony słabszej możliwości dochodzenia swych praw, natomiast finansowanie przez podmiot profesjonalny może wpływać negatywnie na bezstronność podmiotu rozstrzygającego²⁴. Pozostaje zatem zewnętrzne finansowanie działalności podmiotu ADR, jednak trzeba podkreślić, że podmiot finansujący powinien być niepowiązany ze stronami postępowania. Optymalnym rozwiązaniem byłby zatem system dotowania przez państwo, jednak kwestia finansowania podmiotów ADR nie została definitywnie rozstrzygnięta przez ustawodawcę unijnego, który pozostawił jej określenie w gestii poszczególnych państw członkowskich.

Równocześnie należy zauważyć, iż model finansowania przez podmiot trzeci został skutecznie zaadaptowany już w obrocie internetowym, na płaszczyźnie prywatnoprawnej. Podmiot rozstrzygający ulokowany jest przy serwisie sprzedażowym, pełniącym rolę rynku i nie ponoszącym odpowiedzialności ani za zawierane w jego ramach transakcje, ani za działania poszczególnych użytkowników, i jest przezeń finansowany.

Uproszczenia proceduralne (np. mniejszy formalizm), mające zagwarantować szybkość postępowania ADR i jego niskie koszty, mogą prowadzić do naruszenia zasady sprawiedliwego procesu i bezpieczeństwa stron.

²² Alternatywą jest rozbudowa mechanizmów ODR pozbawionych wpływu czynnika ludzkiego: negocjacje zautomatyzowane i procesy oparte na ślepym określaniu stawek.

²³ T. Schultz, *Does Online Dispute Resolution Need Governmental Intervention? The Case for Architectures of Control and Trusts*, North Carolina Journal of Law and Technology 2004, nr 1/6, s. 92-93, <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=896532>, 06.04.2014.

²⁴ Taki model finansowania został co do zasady wyłączony przez ustawodawcę unijnego na mocy art. 2 ust. 2 lit. a dyrektywy 2013/11/UE.

Ustawodawca unijny w dyrektywie 2013/11/UE reguluje głównie realizację zasady sprawiedliwości formalnej²⁵, podkreślając konieczność wyczerpującego poinformowania stron o ich prawach i przebiegu postępowania ADR. Obejmuje ona trzy aspekty²⁶: prawo do informacji²⁷, prawo do uczestnictwa w procesie i wpływania na rozstrzygnięcie²⁸ oraz obowiązek podmiotu rozstrzygającego uzasadnienia podjętej decyzji²⁹.

Specyficzne uregulowanie dotyczące niewiążących metod ADR zostało przewidziane w ust. 2 art. 9. Przewiduje ono możliwość wycofania się przez stronę z postępowania, gdy nie jest ona zadowolona z jego przebiegu lub skuteczności. W krajach, w których postępowanie ADR jest jednostronnie obligatoryjne (obowiązkowe dla przedsiębiorcy), powyższe uprawnienie przysługuje tylko konsumentowi. Oznacza to, że, jako strona słabsza, może uniknąć podporządkowania się rozstrzygnięciu, jeśli np. jest dla niego niekorzystne. Wówczas strona profesjonalna, celem ochrony swoich praw, będzie zmuszona wszcząć postępowanie sądowe.

To zachwianie równowagi proceduralnej, wątpliwe w kontekście zasady sprawiedliwości formalnej, choć pozornie uzasadnione uznaniem konieczności ochrony konsumenta w prawie unijnym, zdaje się mieć charakter komercyjny – ma maksymalnie uatrakcyjnić ADR. Wobec wzrostu świadomości konsumentów, prawa do odstąpienia od umowy zawartej na odległość w terminie 10 dni bez podania przyczyn³⁰, praktyki

²⁵ Zasada prawdy materialnej powinna być realizowana poprzez obiektywną ocenę okoliczności wniesienia skargi – pkt 31 dyrektywy 2013/11/UE.

²⁶ Art. 9 dyrektywy 2013/11/UE.

²⁷ Pkt 42 preambuły i art. 9 ust. 1 lit. b dyrektywy 2013/11/UE.

²⁸ Każda ze stron może przedstawić dowody przemawiające na jej korzyść, zapoznać się z argumentami strony przeciwnej i ustosunkować się do nich w dalszej części postępowania. Warto zwrócić uwagę na dualizm głównych gwarancji sprawiedliwości formalnej – występujących przed wydaniem wiążącego orzeczenia i po jego wydaniu. Zob. T. Koncewicz, *Poszukując modelu sprawiedliwości proceduralnej w prawie wspólnotowym. Mit czy rzeczywistość?*, Warszawa 2009, <http://www.natolin.edu.pl/pdf/zeszyty/Natolin_Zeszyty_30.pdf>, 17.06.2015, s. 81.

²⁹ Art. 9 pkt 2 lit. c dyrektywy 2013/11/UE.

³⁰ Art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz.U.2012.1225 j.t.).

odsyłania towaru niespełniającego oczekiwań konsumenta oraz rozszerzonej rzeczywistości³¹ zmniejszającej dysproporcję informacyjną, powszechnie ugruntowane przekonanie o znaczącej dysproporcji pomiędzy konsumentem a przedsiębiorcą staje się wątpliwe³². Nadmierne uprzywilejowanie konsumenta w przypadku postępowania ADR może prowadzić do tego, że skorzystanie z usług ODR będzie korzystne tylko dla konsumenta, co będzie stanowić czynnik gwałtownie hamujący rozwój ODR, a w konsekwencji może prowadzić do ukształtowania regulacji bezużytecznych dla przedsiębiorcy.

Przedmiotową asymetrię pomiędzy konsumentem a przedsiębiorcą może uzasadniać przyjęte przez legislatora unijnego za cel rozwiązanie przypadku większych podmiotów-sprzedawców. Jednakże w obrocie internetowym działają liczni sprzedawcy okazjonalni, przedsiębiorcy mali, którzy z przyczyn ekonomicznych nie mogą prowadzić działalności poza siecią. Nie dysponują oni kapitałem koniecznym do wszczęcia postępowania sądowego, a oszukani przez drugą stronę umowy – konsumenta – zostaną *de facto* przez takie uregulowanie postępowania przed podmiotami ADR pozbawieni prawa do obrony. Droga sądowa będzie bowiem nieadekwatna, zaś skorzystanie z mechanizmów ODR – zależne od zgody strony, która dopuściła się naruszenia umowy bądź nie dopełniła swoich zobowiązań. Rozwiązanie to należy zatem uznać za wadliwe.

Równocześnie norma zawarta w ust. 2 art. 9 dyrektywy 2013/11/UE zmniejsza efektywność metod ODR. Możliwość ucieczki przed odpowiedzialnością podmiotu uczyni niemal niemożliwą materializację niewiążącego rozstrzygnięcia, istniejącą na płaszczyźnie online dzięki wykształceniu alternatywnych metod egzekucyjnych. Jeśli zatem podmiot ODR funkcjonujący przy danym serwisie będzie wpisany do dyrektywalnego wykazu³³, konsument będący stroną sporu będzie mógł wycofać

³¹ M. Gumularz, *Ochrona konsumenta a fenomen „rozszerzonej rzeczywistości” – nowe wyzwania polityki prawa*, TPP 2013, nr 3, s. 40-42.

³² *Ibidem*, s. 40.

³³ Art. 20 ust. 1 dyrektywy 2013/11/UE, wykaz stanowi swoisty trustmark unijny – objęte nim podmioty rozstrzygające spory spełniają: wymagania dyrektywne dotyczące jakości świadczonych przez nie usług, wymogi informacyjne oraz wymogi wynikające z przepisów krajowych wdrażających przedmiotową dyrektywę bądź innych, wykraczających poza jej wymogi.

się w każdej chwili z postępowania – nawet tuż przed wydaniem rozstrzygnięcia – co spowoduje niemożność dalszego procedowania. Druga strona, nie rezygnując z dochodzenia swoich praw, będzie musiała wszcząć postępowanie sądowe. Efektywność i funkcjonalność podmiotów ODR zostanie zatem znacznie ograniczona.

4. Krytyczna ocena legislacji

Choć sformułowane przez ustawodawcę postulaty i regulacje mające doprowadzić do ich przestrzegania można ocenić pozytywnie, to należy zwrócić szczególną uwagę na specyficzne uregulowania wydanych aktów, które ze względu na swoją niejednoznaczność wymagać będą wykładni.

Dyrektywa 2013/11/UE oraz rozporządzenie nr 524/2013 stanowią akty komplementarne. Jednak już po dokonaniu wstępnej analizy widoczna staje się ich niespójność – zakres zastosowania rozporządzenia nr 524/2013 jest szerszy niż zakres dyrektywy 2013/11/UE³⁴, obejmuje on bowiem również postępowania wszczynane przez przedsiębiorcę przeciwko konsumentowi, wyłączone *expressis verbis* spod zakresu dyrektywy³⁵. Tym samym kwestią o centralnym znaczeniu okazuje się wyznaczenie zakresu zastosowania legislacji. Wobec braku powszechnie akceptowanej definicji ADR i dokonania przez legislatora unijnego licznych wyłączeń w ust. 2 art. 2 dyrektywy 2013/11/UE, zasadnym jest podjęcie próby pozytywnego wyznaczenia zakresu zastosowania tego aktu.

Przed wszystkim pojawia się konieczność rozstrzygnięcia, czy w myśl ustawodawcy unijnego pojęcie ADR obejmuje również arbitraż. Współcześnie można wyróżnić dwa rozbieżne trendy³⁶: definiujący ADR jako prywatne metody prowadzące do rozwiązania lub rozstrzy-

³⁴ C. Meller-Hannich, A. Höland, E. Krausbeck, „ADR” und „ODR”: Kreationen der europäischen Rechtspolitik. Eine kritische Würdigung, Zeitschrift für Europäisches Privatrecht, 2014, nr 1/201, s. 19.

³⁵ Art. 2 ust. 2 lit. g dyrektywy 2013/11/UE a art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 524/2013.

³⁶ S. Pieckowski, *Arbitraż a alternatywne metody rozwiązywania sporów w sprawach cywilnych (ADR)*, w: A. Szumański (red.), *System prawa handlowego. Arbitraż handlowy*, Warszawa 2010, s. 983-984.

gnięcia sporu, stanowiące alternatywę dla państwowego wymiaru sprawiedliwości³⁷ oraz wykluczający z ich zakresu metody adjudykacyjne, tj. arbitraż³⁸.

Ustawodawca unijny w aktach dotyczących ADR i ODR decyduje się na określenie granic zakresu pojęcia ADR nie poprzez pozytywną enumerację podmiotów ADR, a poprzez określenie wymogów, które dany stały podmiot rozstrzygający spory musi spełnić, aby mógł zostać uznany za podmiot ADR w rozumieniu dyrektywy 2013/11/UE. Jest to rozwiązanie celowe, bowiem otwiera możliwość stałej weryfikacji jakości usług świadczonych przez podmioty ADR i stanowi pozytywny bodziec dla rozwoju poszczególnych jednostek rozstrzygających.

Możliwość uznania za podmioty ADR zarówno tych, których rozstrzygnięcia mają moc wiążącą, jak i tych, przed którymi postępowanie kończy się rozstrzygnięciem niewiążącym jest uzasadniona w mniemaniu legislatora przez różnorodność istniejących już podmiotów rozstrzygających. Pozwala to na stwierdzenie, że ustawodawca przyjął zatem szersze rozumienie pojęcia ADR, pozostawiając jednak równocześnie ustawodawcom krajowym kompetencję do określenia, czy podmioty ADR, których siedziba znajduje się na terytorium konkretnego państwa członkowskiego, mogą wydawać rozstrzygnięcia wiążące dla stron³⁹.

Powyższe rozwiązanie okazuje się nader właściwe szczególnie w przypadku podmiotów ODR, bowiem w obrocie internetowym nastąpiła hybrydyzacja postępowań ADR – pojawiły się tryby nieznane dotychczas, właściwe tylko dla obrotu internetowego (*blind bidding*, arbitraż niewiążący), wielostopniowe, a ponadto wykształciły się mechanizmy wewnątrzrynkowe, sprawiające, że rozstrzygnięcia niewiążące mogą znacząco wpływać na sytuację faktyczną użytkowników. Określenie zatem, czy dany tryb ma charakter wiążący, czy też nie, w przypadku

³⁷ Rozumienie charakterystyczne dla amerykańskiego kręgu kulturowego, zgodnie z którym ADR mogą przyjmować zróżnicowane formy zjawiskowe – negocjacje, mediację, koncyliację, arbitraż.

³⁸ Model ów został przyjęty przez ustawodawcę unijnego np. w Zielonej Księdze w sprawie alternatywnego rozwiązywania sporów w prawie cywilnym i handlowym z 19.04.2002 r.

³⁹ Art. 2 ust. 4 dyrektywy 2013/11/UE.

podmiotów ODR, szczególnie tych powstałych przy rynkach internetowych, jest znacznie utrudniony i wymagałby pogłębionej analizy *a casu ad casum*.

Dla konsumentów zatem najkorzystniejsze byłoby objęcie zakresem zastosowania dyrektywy 2013/11/UE i rozporządzenia nr 524/2013 postępowań kończących się rozstrzygnięciami wiążącymi i niewiązącymi, bowiem gwarantowałoby ono objęcie ferujących je podmiotów wymogami jakościowymi dyrektywy.

W ust. 2 art. 2 dyrektywy 2013/11/UE prawodawca unijny zawarł szereg wyłączeń o charakterze podmiotowym, powodujący ograniczenie zakresu zastosowania omawianych aktów unijnych. O ile wyłączenia zawarte w przepisach lit. b-i ust. 2 art. 2 nie budzą wątpliwości, o tyle konieczna wydaje się analiza normy zawartej w lit. a ust. 2 art. 2. Zasadniczo „dyrektywa nie ma zastosowania do postępowań toczących się przed podmiotami rozstrzygającymi spory, w przypadku gdy osoby fizyczne odpowiadające za rozstrzygnięcie sporu są zatrudnione lub wynagradzane wyłącznie przez indywidualnego przedsiębiorcę”⁴⁰. Wyjątkiem są sytuacje, w których państwo członkowskie zdecyduje o uznaniu danego postępowania za postępowanie ADR w rozumieniu dyrektywy, co jest jednakowoż możliwe tylko przy spełnieniu przez dany podmiot dodatkowych wymogów dotyczących sposobu wybierania osób fizycznych odpowiedzialnych za rozstrzyganie sporów czy ich kadencji⁴¹. Rygorystyczne wymagania powodują wątpliwość co do możliwości zakwalifikowania jako podmioty ADR podmiotów rozstrzygających działających w ramach serwisów sprzedażowych takich jak eBay czy Amazon. Jak zostało podniesione w doktrynie niemieckiej, nie mogą być uznane za podmioty ADR w rozumieniu dyrektywy jednostki powiązane funkcjonalnie lub hierarchicznie z przedsiębiorcą, co powoduje wykluczenie wszelkich podmiotów rozstrzygających spory osadzonych przy portalach internetowych i z nimi powiązanych⁴². Powodowałoby to, zgodnie z wykładnią przyjętą przez przedstawicieli doktryny niemieckiej, nie-

⁴⁰ Art. 2 ust 2 lit. a dyrektywy 2013/11/UE.

⁴¹ Rozdział II dyrektywy 2013/11/UE, w szczególności art. 6 ust. 3.

⁴² C. Meller-Hannich, A. Höland, E. Krausbeck, *op.cit.*, s. 18.

możność objęcia zastosowaniem omawianych aktów podmiotów dedykowanych dla użytkowników działających na konkretnych rynkach internetowych, najefektywniejszych i najbardziej adekwatnych.

Powyższe jest sprzeczne z interesem konsumenta, któremu wszak ustawodawca miał zapewnić wyższy stopień ochrony właśnie w obrocie internetowym. Należy zatem dokonać ponownej wykładni przepisu ust. 2 art. 2. dyrektywy 2013/11/UE, tym razem jednak nie w wyabstrahowaniu od celu aktu, ale przy uwzględnieniu specyfiki obrotu online.

Decydujące znaczenie ma tutaj rozumienie pojęcia przedsiębiorcy, zawartego w ust. 2 art. 2 dyrektywy 2013/11/UE. Definicja przedmiotowego pojęcia, zawarta w lit. b ust. 1 art. 4 dyrektywy 2013/11/UE, nie pozwala na przesądzenie, czy ustawodawca w omawianym przepisie pod tym pojęciem rozumie podmiot prowadzący serwis sprzedażowy, czy podmiot będący stroną umowy konsumenckiej.

Zgodnie z interpretacją przyjętą przez doktrynę niemiecką, przedsiębiorcą tym jest serwis sprzedażowy – np. eBay, Amazon, Allegro. Jest to założenie mylne, bowiem współcześnie serwisy sprzedażowe nie ponoszą odpowiedzialności za działania poszczególnych zarejestrowanych użytkowników ani za konkludowane za pośrednictwem serwisu transakcje. Tym bardziej jest niewłaściwe przyjęcie, że stają się stronami zawieranych w ich ramach umów. Portal sprzedażowy nie ma zatem żadnego interesu prawnego ani faktycznego we wpływaniu na treść rozstrzygnięcia podmiotu rozstrzygającego spór pomiędzy konsumentem a sprzedawcą-użytkownikiem serwisu sprzedażowego. Ponadto, jego powiązanie funkcjonalne z podmiotem rozstrzygającym jest dla stron sporu, szczególnie dla konsumenta, w przypadku którego nieadekwatność postępowania przed sądem powszechnym jest szczególnie widoczna, korzystne – umożliwia bowiem skłonienie strony profesjonalnej do wyrażenia zgody na skorzystanie z metod ADR oraz mechanizmów wewnętrznych serwisu.

Tym samym należy uznać, że lit. a ust. 2 art. 2 niniejszej dyrektywy prowadzi do wykluczenia z zakresu zastosowania dyrektywy tylko tych przypadków, w których przedsiębiorca jest równocześnie stroną umowy z konsumentem i oferuje usługi z zakresu ADR.

Zgodnie z ust. 1 art. 2 dyrektywy 2013/11/UE zakresem jej zastosowania objęte są postępowania ADR mające na celu pozasądowe rozstrzygnięcie sporu dotyczącego zobowiązań umownych wynikających z umów sprzedaży lub umów o świadczenie usług między przedsiębiorcą mającym siedzibę w Unii a konsumentem mającym miejsce zamieszkania w Unii. Skutkuje to wyłączeniem spod jej zakresu sytuacji, gdy umowa zostaje zawarta pomiędzy podmiotem unijnym a podmiotem spoza Unii Europejskiej⁴³.

Czy zatem w tym przypadku nawet wybór przez strony umowy prawa państwa członkowskiego nie spowoduje objęcia zakresem omawianych legislacji postępowania mającego na celu rozstrzygnięcie sporu dotyczącego zobowiązań wynikających z zawartej przez nie umowy?

Eksterytorialność internetu sprawia, że na poszczególnych serwisach bez przeszkód działać mogą podmioty z i spoza Unii Europejskiej – następuje bowiem eliminacja czynnika odległości. Sztuczne wprowadzanie podziałów na podmioty unijne oraz pozaunijne i pozbawienie tych drugich możliwości korzystania z postępowań ADR w rozumieniu dyrektywy 2013/11/UE przyczyni się nie do podwyższenia standardów ochrony konsumenta i przyspieszenia obrotu, a wręcz przeciwnie.

Podmiot unijny, dążący do zawarcia umowy za pośrednictwem serwisu internetowego, powinien każdorazowo zweryfikować pochodzenie potencjalnej drugiej strony umowy, bowiem tylko umowy zawarte z podmiotem unijnym będą korzystały z wyższych standardów ochronnych. Choć rozwiązanie takie mogłoby przyczynić się do intensyfikacji obrotu na terenie UE, to jednak równocześnie spowodowałoby ograniczenie konkurencji i utrudniało konsumentowi zawarcie umowy najlepiej odpowiadającej jego oczekiwaniom. Zmniejszanie konkurencji na danym rynku spowodowane przez obniżenie atrakcyjności ofert podmiotów spoza UE za pomocą manipulacji standardami ochrony konsumenta może nie być zatem w interesie konsumenta.

Jednak nie tylko niejasny i nie w pełni uwzględniający specyfikę obrotu online sposób wyznaczenia zakresu zastosowania przedmiotowych

⁴³ *Ibidem*, s. 17.

aktów unijnych może budzić zastrzeżenia – omawiając tę inicjatywę legislatora unijnego należy również uwzględnić specyficzną charakterystykę rozporządzenia nr 524/2013.

Szczegółowość zawartych w rozporządzeniu nr 524/2013 norm jest uzasadniona tematyką i jego nowatorskim charakterem, jednak może powodować rozliczne problemy, bowiem wciąż jeszcze trwa szybki rozwój obrotu online – co powoduje znaczną jego zmienność. Zawarcie w ramach aktu unijnego szczegółowych procedur dotyczących funkcjonowania platformy ODR oraz określenie licznych aspektów technicznych zmniejsza jej elastyczność, utrudniając dostosowanie do zmieniającego się środowiska internetowego.

Równocześnie, ze względu na specyfikę regulowanych zagadnień, akt powinien być przejrzysty i zrozumiały dla przeciętnego konsumenta. Tymczasem wybrana przez legislatora technika piętrowych odesłań, zarówno w ramach rozporządzenia, jak i do innych aktów unijnych, czyni jego zrozumienie problematycznym dla osoby bez odpowiedniego przygotowania.

Na przedsiębiorców internetowych oraz internetowych pośredników⁴⁴ został ponadto nałożony obowiązek umieszczania stosownych łącz internetowych, przekierowujących innych użytkowników do strony www platformy ODR⁴⁵. Choć pozornie powyższe rozwiązanie przyczynić się może do poprawy sytuacji konsumenta, warto rozważyć taki przypadek, kiedy przy danym serwisie-rynku działa już podmiot ODR, wpisany do wykazu dyrektywalnego. Dla konsumenta nie dysponującego wiedzą z zakresu funkcjonowania mechanizmów systemów reputacyjnych i wewnętrznych mechanizmów egzekucyjnych portali sprzedażowych, możliwość wyboru może prowadzić do pogorszenia jego sytuacji, a w każdym przypadku – do wydłużenia procesu. Wybór podmiotu ADR, umieszczonego w wykazie unijnym, a nie powiązanego z danym portalem, będzie uniemożliwiał późniejsze skorzystanie z mechanizmów *self-enforcement* serwisu czy innych mechanizmów motywacyjnych⁴⁶. Wykonanie rozstrzygnięcia będzie zależeć od dobrej woli stron lub

⁴⁴ Za takich należy uznać zgodnie z pkt 30 preambuły do rozporządzenia nr 524/2013: „internetowe platformy, które pozwalają przedsiębiorcom udostępniać swe produkty lub usługi konsumentom”, tj. serwisy-rynki.

⁴⁵ Pkt 30 preambuły rozporządzenia nr 524/2013.

⁴⁶ System *feedback*.

wcześniejszego zawarcia umowy o respektowaniu i egzekwowaniu rozstrzygnięć podmiotu ADR przez konkretny portal.

Ponadto, dla skutecznego skierowania sporu pod rozstrzygnięcie podmiotu ADR za pośrednictwem platformy ODR konieczne są zgody: strony, przeciwko której kierowana jest skarga, oraz podmiotu ADR. Okresy wyczekiwania na powyższe są ograniczone, jednak w przypadku nielojalnego działania jednej ze stron procedura ta może trwać ponad miesiąc⁴⁷, a mimo to nie zakończyć się skutecznym złożeniem skargi.

Omawiane rozporządzenie przewiduje ponadto ustanowienie w każdym z państw członkowskich punktu kontaktowego ODR. Zakres zadań tych jednostek został określony nader szeroko i obejmuje zadania z zakresu pomocy prawnej, szkoleniowe oraz funkcje informacyjne⁴⁸. Tak szeroki zakres obowiązków punktu kontaktowego może, w razie wzrostu zainteresowania metodami ODR, prowadzić do nadmiernego jego obciążenia, szczególnie w przypadku napływu wniosków o pomoc w złożeniu skargi. Nie w pełni uzasadnionym jest także zobowiązanie punktu ODR do udzielania ogólnych informacji o prawach konsumentów przysługujących im w państwie członkowskim, w którym działa dany punkt kontaktowy, podmiotom ADR, specjalizującym się w rozwiązywaniu sporów powstałych w obrocie konsumenckim.

Należy również wziąć pod rozwagę, czy rozbudowa istniejących już i znanych opinii publicznej sieci podmiotów działających w celu poprawy sytuacji konsumentów, takich jak Europejskie Centrum Konsumentów oraz Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich (sieć ECC lub

⁴⁷ Zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 524/2013 strony mają maksymalnie 30 dni kalendarzowych od przedłożenia w całości wypełnionego formularza skargi na osiągnięcie porozumienia w sprawie wyboru podmiotu ADR, zaś ów ma po skierowaniu doń sprawy 10 dni na wyrażenie zgody na jej przyjęcie. Wszelkie formularze przekazywane są za pośrednictwem platformy ODR, stąd też na tej płaszczyźnie również występować mogą pewne opóźnienia.

⁴⁸ Katalog zawarty w art. 7 rozporządzenia 524/2013 obejmuje m.in.: pomoc na etapie wstępnym postępowania ADR, informowanie osób prywatnych i podmiotów ADR o prawach konsumenta w odniesieniu do umów sprzedaży i świadczenia usług, o sposobach dochodzenia roszczeń w przypadkach niewłaściwości metod oferowanych za pośrednictwem platformy ODR, a także udzielanie informacji na temat funkcjonowania platformy ODR i poszczególnych podmiotów ODR oraz sporządzanie sprawozdań.

ECC-Net)⁴⁹, nie okazałaby się stosowniejsza niż tworzenie nowej, odrębnej sieci paneuropejskiej.

5. Wnioski

Dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich i rozporządzenie w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich z pewnością mogą przyczynić się do poprawy funkcjonowania cyfrowego rynku wewnętrznego poprzez podwyższenie jakości działających mechanizmów ochrony konsumenta w obrocie transgranicznym. Optymalne zrealizowanie powyższych celów stanie się możliwe jednakże dopiero po wdrożeniu do systemu europejskiego instrumentów opcyjnych. Postulaty ustawodawcy unijnego dotyczące podmiotów ADR zostały sformułowane w sposób klarowny, zaś mechanizmy mające doprowadzić do ich przestrzegania powinny okazać się odpowiednie i efektywne. Niejasności związane z zakresem zastosowania aktów unijnych mogą natomiast zostać z biegiem czasu usunięte przez działalność doktryny. W przypadku natomiast rozporządzenia nr 524/2013 szczególność i brak dopasowania proponowanych rozwiązań do specyfiki serwisów internetowych może spowodować jego szybką dezaktualizację.

Directive on ADR in consumer disputes and regulation on ODR as an improvement of internal online market of EU?

Changes in the socio-economic reality lead to the virtualization of market, which makes the existing borders and barriers lose their current significance. The usefulness of traditional rights protection instruments is uncertain, which is particularly visible in the case of cross-border disputes between a consumer and a trader. EU legislator calls for the imple-

⁴⁹ Postulat jest uzasadniony również ze względu na genezę sieci ECC, powstałej wskutek połączenia sieci ds. rozwiązywania pozasądowego sporów konsumenckich (sieci EEJ) z siecią Euroguichets.

mentation of a simple, efficient, accessible and low-cost dispute resolution system – Alternative Dispute Resolution. However, the regulation of the principles and functioning of ADR in the Directive on consumer ADR 2013/11/UE and regulation on online dispute resolution for consumer disputes No. 524/2013 raises some doubts as to the achievement of that aim. The specificity of regulated issues and meticulousness of the acts causes the need of analyzing their scope and potential impact of their entry into force in cross-border online trading with consumers.

Tomasz Regucki*

W poszukiwaniu nowego modelu regulacji stałych obowiązków informacyjnych spółek giełdowych w perspektywie zmian regulacji Unii Europejskiej. Ujęcie prawno-ekonomiczne z uwzględnieniem ekonometrycznej analizy wpływu realizacji obowiązków informacyjnych na ceny akcji emitentów

Artykuł porusza problematykę regulacji w zakresie obowiązków informacyjnych emitentów na rynku regulowanym. W pierwszych częściach przedstawiono obecny stan przepisów – scharakteryzowano instytucje informacji poufnych oraz raportów bieżących, omówiono również nowe regulacje w prawie Unii Europejskiej. Zwrócono uwagę, że w polskim prawie występuje specyficzny dualizm obowiązków informacyjnych – publikacji podlegają zarówno informacje spełniające przesłanki informacji poufnych, jak również informacje zapisane w zamkniętym katalogu raportów bieżących. Przedmiotem artykułu były także rozważania poświęcone wzajemnym relacjom raportów bieżących i informacji poufnych. Wskazano również, że obecna, silna regulacja może prowadzić do pewnych negatywnych efektów. W części empirycznej przedstawiono wyniki badań ekonometrycznych dotyczących wpływu przekazywania informacji na ceny akcji emitentów wchodzących w skład indeksu WIG20. Na podstawie wyników zaprezentowane zostały postulaty *de lege ferenda* dotyczące pożądanego kształtu regulacji odnoszących się do obowiązków informacyjnych spółek giełdowych.

* Pracownik Instytutu Allerhanda, doktorant w Katedrze Polityki Gospodarczej na Wydziale Prawa i Administracji UJ.

Wnioskiem z przedstawionej analizy jest postulat pewnej liberalizacji obowiązków informacyjnych emitentów polegającej na ograniczeniu katalogu raportów bieżących.

1. Wprowadzenie: Ewolucja regulacji w zakresie obowiązków informacyjnych emitentów

Jednym z elementów kluczowych, koniecznych do tego, aby mógł poprawnie funkcjonować jakikolwiek rynek, jest zapewnienie dobrej informacji dostępnej dla jego uczestników. W przypadku rynku kapitałowego, który z uwagi na swoją specyfikę (m.in. dużą szybkość zawierania transakcji oraz brak możliwości weryfikacji wartości nabywanych walorów inaczej niż poprzez dostęp do informacji o emitencie) jest wyjątkowo narażony na problemy wynikające z asymetrii informacji, kluczową rolę spełniają regulacje nakierowane na zapewnienie uczestnikom rynku dobrej informacji – obowiązki informacyjne emitentów.

W najbardziej ogólnym ujęciu obowiązki te podzielić można na obowiązki prospektowe oraz stałe obowiązki informacyjne¹. Obowiązek prospektowy związany jest z publikacją dokumentu informacyjnego, którego funkcją jest kompleksowe przedstawienie sytuacji emitenta w celu umożliwienia uczestnikom rynku kapitałowego podjęcia racjonalnej decyzji dotyczącej zakupu oferowanych papierów wartościowych². Z kolei stałe obowiązki informacyjne mają na celu dostarczenie inwestorom aktualnych informacji o spółkach, których papiery wartościowe są notowane na rynku giełdowym.

Stale obowiązki informacyjne unormowane zostały na płaszczyźnie prawa Unii Europejskiej. Historia regulacji w tym zakresie sięga lat osiemdziesiątych XX w., kiedy to uchwalona została dyrektywa *insider dealing*³. Dyrektywa zawierała m.in. definicję informacji wewnętrznej

¹ Taki podział przedstawia K. Haładyj, *Ustawa o ofercie publicznej. Komentarz*, Warszawa 2009, komentarz do art. 56 ustawy.

² Szerzej o funkcjach i głównych cechach obowiązku prospektowego zob. np. T. Sójka, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za upublicznienie fałszywych informacji w prospekcie emisyjnym w świetle dyrektywy prospektowej*, PPH 4/2006, s. 49 i nast.

³ Council Directive 89/592/EEC of 13 November 1989 coordinating regulations on insider dealing, OJ L 334, 18.11.1989, p. 30-32 (dyrektywa *insider dealing*).

(która do dnia dzisiejszego nie zmieniła się zasadniczo, zwłaszcza w kontekście samej istoty regulacji) oraz obowiązek przekazywania takich informacji do publicznej wiadomości, jak również pojęcie osoby mającej dostęp do takich informacji (*insidera*) wraz z zakazem wykorzystywania oraz ujawniania tychże informacji wewnętrznych⁴. Co interesujące, przed rokiem 1989 w krajach Europejskich nie przykładano należytej uwagi do problematyki informacji poufnych oraz nadużyć na rynku kapitałowym – wykorzystywanie informacji poufnych (*insider dealing*) było przestępstwem jedynie w trzech krajach europejskich (w Wielkiej Brytanii, Francji oraz w Danii), przy czym, pomimo wielu skandali związanych z tym procederem, postępowania zasadniczo nie kończyły się wyrokami pozbawienia wolności⁵.

Pomimo faktu, że regulacje w zakresie przeciwdziałania nadużyciom na rynku miały przełomowy charakter, po niespełna dekadzie ich obowiązywania podkreślano, że w związku z m.in. dynamicznym rozwojem rynków kapitałowych państw członkowskich konieczna była bardziej pogłębiona integracja w tej sferze, a dotychczasowe normy okazywały się niewystarczające⁶. 17 lipca 2000 roku powołano tzw. Komitet Mędr-

⁴ Na ten temat zob. M. G. Warren, *The Regulation of Insider Trading in the European Community*, Washington and Lee Law Review, 1991, Vol. 48, Issue 3, Article 7, p. 1040 i nast. W kontekście uchwalenia dyrektywy *insider dealing* warto zwrócić uwagę na artykuły z lat osiemdziesiątych XX w. opisujące ówczesną sytuację oraz podkreślające konieczność wprowadzenia jednolitej regulacji: L. Hedges, *Insider Trading and the EEC: Harmonization of the Insider Trading Laws of the Member States*, Boston College International and Comparative Law Review 1985, Vol. 8, Issue 1, Article 6, p. 151-179, oraz C. McGuinness, *Toward the Unification of European Capital Markets: The EEC's Proposed Directive on Insider Trading*, Fordham International Law Journal, Vol. 11, Issue 2, Article 6, p. 432-452.

⁵ Niekiedy podkreśla się, że w świadomości uczestników obrotu wykorzystywanie informacji wewnętrznych przez osoby mające do nich dostęp wydawało się drobnym oszustwem i niewielkim wykroczeniem, jeżeli nie normalnym następstwem pełnionych funkcji i niejako specyficznym rodzajem „premi” związanej z zajmowanym stanowiskiem. Porównując sytuację w krajach europejskich do Stanów Zjednoczonych, w których *insider dealing* był przedmiotem silnej penalizacji (wydano wiele wyroków długoletniego więzienia dla osób zamieszanych w wykorzystywanie wewnętrznych informacji), kraje Wspólnoty były niekiedy określane mianem „krajów kowbojskich”, w których oszukiwanie uczestników rynku przez wykorzystywanie informacji wewnętrznych było łatwym sposobem na zarobek. Szerzej zob. M.G. Warren, *op. cit.*, p. 1041.

⁶ Konieczność rozbudowania regulacji podkreślona została m.in. w Financial Services Action Plan, zob. Communication of the Commission COM(1999)232 – Financial

ców – zespół siedmiu ekspertów z dziedziny prawa i ekonomii działających pod przewodnictwem Alexandre’a Lamfalussy’ego⁷. Efektem jego prac było m.in. nowe podejście do tworzenia regulacji rynku kapitałowego na poziomie europejskim, opierające się na 4-poziomowym modelu⁸. Pierwszą dyrektywą uchwaloną w oparciu o to podejście była Dyrektywa MAD⁹, która zastąpiła dyrektywę *insider dealing*, znacznie rozbudowując poprzednie regulacje. Rozszerzenie zakresu regulacji wiązało się przede wszystkim z unormowaniem problematyki nadużyć na rynku oraz manipulacji instrumentem finansowym. Przepisy dyrektywy tym samym kompleksowo regulowały problematykę nadużyć na płaszczyznach: (1) pojęcia informacji poufnych; (2) obowiązków podawania takich informacji do publicznej wiadomości; (3) zakazu wykorzystywania informacji poufnych; (4) manipulacji instrumentami finansowymi. Dyrektywa MAD stanowi również obecnie obowiązujący (do 3 lipca 2016 r.) wzorzec normatywny dla obowiązków informacyjnych państw członkowskich, które zobowiązane są do implementacji oraz przestrzegania wynikających z niej regulacji.

Niespełna dziesięć lat po uchwaleniu dyrektywy MAD podnoszono, że i ta regulacja wymaga pewnych zmian i uściśleń. W szczególności wskazano, że na płaszczyźnie obowiązków informacyjnych część instytucji pozostawia zbyt szerokie pole do interpretacji, powodując różnice w implementacji postanowień dyrektywy w poszczególnych państwach członkowskich oraz brak pewności prawnej¹⁰. Same regulacje zostały

Services: Implementing the framework for Financial Markets: Action Plan, Bruksela 11 maja 1999, s. 23, jak również w tzw. Strategii Lizbońskiej z roku 2000, zob. Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000, pkt 20 i 21.

⁷ Zob. ECOFIN Council: Regulation of European Securities Markets – Terms of reference for the Committee of Wise Men, Bruksela, 17 lipca 2000 r.

⁸ Zob. przede wszystkim: Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets, Bruksela, 15 lutego 2001 r.

⁹ Dyrektywa 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2003 r. w sprawie wykorzystywania poufnych informacji i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku), Dz.Urz. UE z 12 kwietnia 2003 r., L 96/16, s. 367-376 (dyrektywa MAD).

¹⁰ W kwestii braku pewności prawnej, którego efektem był zbyt mały stopień harmonizacji norm w zakresie obowiązków informacyjnych oraz zakazu manipulacji, zob. zwłaszcza oceny skutków regulacji wydane w 2011 r. wraz z pierwszym projektem rozporządzenia MAR: Dokument Roboczy Służb Komisji – Streszczenie Oceny Skutków, SEK(2011) 1218 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 20.10.2011, s. 4 oraz Commission Staff Working Paper - Impact Assessment, SEC(2011) 1217 final, Brussels, 20.10.2011, p. 28-29.

ponadto uszczegółowione, a ich zakres rozszerzony na rynki uprzednio nieobjęte dyrektywą MAD. Zdecydowano również, że aby zapewnić pełną harmonizację, miejsce dyrektywy zajmie rozporządzenie, które uchwalone zostało 16 kwietnia 2014 r.¹¹ i zacznie obowiązywać od 3 lipca 2016 r.

Jeżeli chodzi o model norm odnoszących się do stałych obowiązków informacyjnych emitentów, to zasadniczo nie ulegnie on zmianie – przesłanki definiujące informacje wewnętrzne, jak również obowiązek niezwłocznego podawania takich informacji do publicznej wiadomości, w samej swojej istocie pozostają niezmienione (z zastrzeżeniem m.in. rozszerzenia zakresu przedmiotowego regulacji na emitentów poza rynkiem regulowanym)¹². Fundamentalna zmiana, a tym samym konieczność dostosowania polskiego prawa rynku kapitałowego do standardów prawa Unii Europejskiej, dotyczyć będzie jednak samej struktury źródeł prawa – w miejsce odpowiednich przepisów ustawy o obrocie instrumentami finansowymi¹³ oraz ustawy o ofercie publicznej¹⁴ stosowane będą bezpośrednio przepisy rozporządzenia MAR. Taka zmiana struktury również wymaga od ustawodawcy precyzyjnych działań, mających za zadanie dostosowanie funkcjonowania rynku kapitałowego (również od strony prawnej) do standardów wytyczonych przez europejskiego ustawodawcę.

Jak przedstawiono powyżej, stałe obowiązki informacyjne uregulowane zostały na płaszczyźnie prawa Unii Europejskiej, natomiast prze-

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 596/2014 z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE, Dz. Urz. UE z 12 czerwca 2014 r., L 173/1 (rozporządzenie MAR).

¹² Na temat obowiązków informacyjnych w kontekście wprowadzenia rozporządzenia MAR zob. C. Di Noia, M. Milič, P. Spatola, *Issuers obligations under the new Market Abuse Regulation and the proposed ESMA guideline regime: a brief overview*, *Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft/Journal of Banking Law and Banking* 2/14, p. 98-108.

¹³ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, Dz.U. z 2005 r. Nr 183, poz. 1538 z późniejszymi zmianami (ustawa o obrocie).

¹⁴ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych, Dz.U. z 2005 r. Nr 184, poz. 1539 z późniejszymi zmianami (ustawa o ofercie publicznej).

pisy krajowe nastawione są na implementację norm z niego wynikających. Co niezwykle istotne, polski ustawodawca zdecydował się jednak na szerszą regulację obowiązków informacyjnych, gdyż poza instytucją informacji poufnych (wynikającą bezpośrednio z prawa Unii Europejskiej) wprowadzona została kategoria raportów bieżących – zamkniętego katalogu okoliczności podlegających przekazaniu do publicznej wiadomości, który to katalog jest *de lege lata* niezależny od informacji poufnych.

Wydaje się, że taka regulacja – silniejsza niż w innych krajach członkowskich – była odpowiednia na wczesnym stadium rozwoju naszego rynku kapitałowego. Powodem tego był brak wypracowanych praktyk i odpowiedniego doświadczenia uczestników obrotu, który wymagał bardziej precyzyjnych norm. Ponad dwie dekady od początku transformacji gospodarczej warto przeanalizować obowiązujące przepisy pod kątem ich zasadności oraz zastanowić się nad ich możliwą modyfikacją. Taka analiza jest konieczna również w perspektywie wejścia w życie rozporządzenia MAR, które wymusza na polskim ustawodawcy co najmniej wykreślenie niektórych przepisów z ustaw regulujących polski rynek kapitałowy. Należy jednak wziąć pod uwagę całe spektrum możliwych działań związanych z nowymi regulacjami prawa Unii Europejskiej. W perspektywie oceny efektywności dotychczasowych regulacji warto również oprzeć się na podejściu empirycznym, uwzględniającym faktyczne funkcjonowanie obowiązujących norm – niniejszy artykuł dostarcza takich analiz.

W drugim podrozdziale artykułu przedstawiono obecną strukturę stałych obowiązków informacyjnych w polskim prawie rynku kapitałowego. W trzecim podrozdziale analizie dogmatycznej poddano relacje pomiędzy informacjami poufnymi a raportami bieżącymi oraz niektóre negatywne efekty związane z nadmierną regulacją obowiązków informacyjnych, natomiast w czwartym podrozdziale zaprezentowano wyniki analizy empirycznej dotyczącej wpływu realizacji obowiązków informacyjnych na ceny akcji emitentów. W piątym podrozdziale przedstawiono płynące z tejże analizy wnioski prawne, wraz z rozważeniem nowego modelu regulacji z uwzględnieniem zmian możliwych wprowadzenia w związku z wejściem w życie rozporządzenia MAR.

2. Stałe obowiązki informacyjne emitentów w świetle obecnej regulacji

W przypadku stałych obowiązków informacyjnych wyróżnić należy trzy podstawowe kategorie przekazywanych informacji, które występują w polskim prawie: raporty okresowe, informacje poufne oraz raporty bieżące¹⁵. Pierwsze dwie kategorie mają swoje umocowanie w prawie Unii Europejskiej, podczas gdy kategoria raportów bieżących jest dodatkiem polskiego ustawodawcy.

Najważniejsze znaczenie dla przedstawienia pełnego obrazu o emittencie i jego działalności mają raporty okresowe – raporty kwartalne, półroczne i roczne, które zawierają wyczerpującą informację na jego temat i składają się m.in. ze sprawozdania finansowego oraz sprawozdania zarządu z działalności¹⁶. Kompleksowość informacji zawartych w raportach okresowych nie zmienia jednak faktu, że istnieje szereg sytuacji, w których informacja o danej okoliczności dotyczącej spółki powinna być przekazana niezwłocznie w formie odrębnego raportu, nie zaś jako składowa dużo obszerniejszego raportu okresowego, który jest publikowany cyklicznie. Raporty okresowe dotyczą w większym stopniu zdarzeń historycznych, podczas gdy w wielu przypadkach pojawia się informacja, która ze względu na swoją wagę powinna być upubliczniona od razu¹⁷. Instytucjami służącymi temu celowi są informacje poufne oraz raporty bieżące. Kategorie te wymagają w tym miejscu szerszej charakterystyki.

¹⁵ Zob. art. 56 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o ofercie publicznej.

¹⁶ Treść raportów okresowych szczegółowo określają przepisy rozdziału 4 (§ 82–§ 92) rozporządzenia Ministra Finansów z 19 lutego 2009 r. w sprawie informacji bieżących i okresowych przekazywanych przez emitentów papierów wartościowych oraz warunków uznawania za równoważne informacji wymaganych przepisami prawa państwa niebędącego państwem członkowskim, Dz.U. z 2009 r. Nr 33, poz. 259 (dalej: Rozporządzenie), szczegółowa analiza zawartości raportów okresowych wykraczałaby znacznie poza ramy niniejszego artykułu. Na temat różnic w przepisach wybranych krajów Unii Europejskiej odnoszących się do raportów okresowych zob. Mazars Team, *Analysis of legal and market aspects concerning annual reports published by companies listed on the stock exchanges in the United Kingdom, France, Germany and Poland*, Przegląd Corporate Governance 2 (30) 2012, s. 27-79.

¹⁷ T. Sójka, *Obowiązki informacyjne spółek publicznych i odpowiedzialność cywilna za ich naruszenie*, Warszawa 2008, s. 98.

Informacje poufne w obecnym stanie prawnym (do czasu wejścia w życie rozporządzenia MAR) mają normatywne umocowanie w dyrektywie MAD (ustawodawca europejski posługuje się tożsamym pojęciem „informacje wewnętrzne”), a do polskiego porządku prawnego zostały implementowane w art. 154 ustawy o obrocie. Aby daną informację można było zakwalifikować jako informację poufną, musi ona charakteryzować się czterema cechami: (1) odpowiednim zakresem przedmiotowym – informacja poufna dotyczy bezpośrednio lub pośrednio emitenta lub emitowanych przez niego papierów wartościowych; (2) niepublicznym charakterem – informacja jest informacją poufną, gdy nie została podana do publicznej wiadomości; (3) precyzyjnością oraz (4) potencjalnie cenotwórczym charakterem – możliwością oddziaływania na ceny papierów wartościowych emitenta¹⁸.

Każda informacja, która spełnia łącznie powyższe przesłanki co do zasady¹⁹, powinna być niezwłocznie przekazana przez emitenta do publicznej wiadomości (art. 56 ustawy o ofercie publicznej). Ustawodawca europejski (a w ślad za nim ustawodawca polski) wychodzi zatem z założenia, że najistotniejsze informacje z punktu widzenia działalności emitenta powinny być jak najszybciej dostępne dla inwestorów, co ma sprzyjać transparentności rynku oraz uniemożliwić nieuczciwe wykorzystanie informacji przez osoby mające do nich dostęp (*insider trading*).

Kluczowym i w praktyce najważniejszym elementem instytucji informacji poufnej jest jej cenotwórczość²⁰. Wpływ danej okoliczności na cenę instrumentu finansowego jest mechanizmem, który bezpośrednio

¹⁸ Przesłanki informacji poufnej zostały w doktrynie polskiej poddane szczegółowej analizie. Na ten temat zob. przede wszystkim: K. Oplustil, P. Wiórek, *Europejskie i polskie regulacje dotyczące informacji poufnych na rynku kapitałowym (cz. I)*, Prawo Spółek Nr 2/2005; A. Romanowska, *Informacje poufne w świetle nowych regulacji prawnych insider trading*, PPH 9/2006, s. 49-55; T. Sójka, *Obowiązki informacyjne...*, s. 100 i nast.; M. Glicz, *Obowiązki publikacyjne emitentów w zakresie informacji poufnej*, PPH 10/2005, s. 53-58.

¹⁹ Ustawodawca dopuszcza pewne możliwości w zakresie opóźnień w przekazywaniu informacji poufnych w przypadku, gdy wykonanie tego obowiązku mogłoby naruszyć słuszny interes emitenta – por. art. 57 ustawy o ofercie publicznej. Szerzej na temat możliwości opóźnienia przekazania informacji zob. M. Hotel, *Dopuszczalności opóźnienia publikacji informacji poufnych*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ, 2/2014 (15), s. 27-42.

²⁰ Podkreślają to m.in. S. Jakszuk, M. Rypina [w:] M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 232 i 242.

dotyka inwestorów, a potencjalne wykorzystanie informacji wiąże się tak naprawdę właśnie z jej wpływem na cenę tego instrumentu i wykorzystaniem posiadanej przewagi informacyjnej. Tym samym na płaszczyźnie funkcjonalnej to właśnie przesłanka cenotwórczości danej informacji w największym stopniu spełnia cel omawianych regulacji, jakim jest przeciwdziałanie nadużyciom na rynku kapitałowym oraz zapewnienie uczestnikom obrotu uczciwych warunków zawierania transakcji. Potencjalny wpływ na cenę akcji stanowi zatem również uzasadnienie dla wprowadzenia regulacji nakazujących obowiązek raportowania – informacja, która nie ma takiego charakteru nie będzie wiązać się z zainteresowaniem inwestorów, gdyż raczej nie będzie mieć potencjału, aby bezpośrednio oddziaływać na ceny papierów wartościowych i tym samym interesy uczestników obrotu.

Cenotwórczy charakter informacji należy rozpatrywać zasadniczo z perspektywy *ex ante*, tzn. jako punkt czasowy miarodajny dla oceny cenotwórczego charakteru należy przyjąć moment ujawnienia danej informacji, nie zaś moment faktycznego ruchu cen (który nastąpi później)²¹. Bardziej poprawnym sformułowaniem omawianej cechy informacji jest zatem jej potencjalnie²² cenotwórczy charakter, gdyż należy brać pod uwagę samą możliwość wpływu na cenę informacji tego typu i prawdopodobieństwo takiego przebiegu wydarzeń, nie zaś fakt, czy wpływ upublicznienia tejże informacji na kształtowanie się cen rzeczywiście nastąpił. Analiza faktycznego wpływu danej informacji na cenę akcji (*ex post*) stosowana może być jedynie pomocniczo, służąc do oceny, czy taka informacja może być uznana za cenotwórczą *ex ante*²³. Obserwacja taka może również udzielić odpowiedzi na pytanie, czy upublicznienie informacji z określonej kategorii miało w przeszłości (*ex post*) wpływ na cenę akcji i tym samym można rozsądnie oczekiwać, iż w przyszłości (*ex ante* i *ex post*) taki wpływ również będzie miał miejsce.

²¹ K. Oplustil, P. Wiórek, *Europejskie i polskie regulacje...*, op. cit., s. 4.

²² S. Jakszuk, M. Rypina [w:] M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), *Prawo rynku kapitałowego...*, s. 244.

²³ Por. zwłaszcza treść punktu 2 preambuły dyrektywy wykonawczej 2003/124/WE, który stanowi, że „informacje *ex post* mogą być wykorzystywane do weryfikacji założeń, że informacje *ex ante* miały wpływ na cenę, ale nie powinny być wykorzystywane do podejmowania działań przeciwko komuś, kto na podstawie dostępnych sobie informacji *ex ante* wyciągał rozsądne wnioski”.

Jak można zauważyć, katalog informacji poufnych ma charakter otwarty – za takie informacje uważa się wszelkie informacje spełniające łącznie cztery wymienione powyżej przesłanki. Jak jednak zaznaczano, nie jest to jedyna kategoria informacji przekazywanych przez emitentów niezwłocznie na rynek. Polski ustawodawca wprowadził dodatkowo kategorię raportów bieżących – zamkniętego katalogu zdarzeń podlegających raportowaniu, niezależnie od tego, czy spełniają przesłanki informacji poufnej. Zdarzenia te zostały precyzyjnie określone w Rozporządzeniu Ministra Finansów²⁴.

Tabela 1. Obowiązki informacyjne emitentów (podział na kategorie)

Grupa I	Zawieranie znaczących umów i zdarzenia z nimi związane, nabycie, zbycie lub utrata mienia oraz ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego na mieniu o znacznej wartości, udzielenie poręczenia lub gwarancji
Grupa II	Zmiany struktury kapitału zakładowego, zmiana statutu, zdarzenia związane z papierami wartościowymi emitenta, umieszczenie wpisu w dziale 4 KRS, zdarzenia związane z upadłością, transformacje
Grupa III	Postępowanie sądowe i zaskarżanie uchwał walnego zgromadzenia
Grupa IV	Prognoza wyników finansowych i zmiana ratingu, dywidenda
Grupa V	Zdarzenia związane z emisją nowych akcji
Grupa VI	Zmiany personalne
Grupa VII	Informacje o walnym zgromadzeniu
Grupa VIII	Informacje poufne
Grupa IX	Raporty okresowe

Źródło: Opracowanie własne

Raporty bieżące można zasadniczo podzielić na kilka kategorii ze względu na ich zakres przedmiotowy²⁵. Poniżej zaprezentowano kategorie informacji przekazywanych przez emitentów. Grupy I–VII to podział

²⁴ Warto zaznaczyć, że system raportów bieżących określanych w formie rozporządzenia funkcjonuje na polskim rynku kapitałowym od roku 1997, tzn. od wejścia w życie ustawy Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (Dz.U. z 1997 r. Nr 118, poz. 754). Obecne rozporządzenie jest piątym rozporządzeniem dotyczącym raportów bieżących (poprzednie były wydane kolejno w 1998, 2001 oraz dwa w 2005 roku).

²⁵ Zaprezentowany w niniejszym artykule podział pochodzi od autora. W doktrynie można też znaleźć inne podziały raportów bieżących, zob. np. A. Chłopecki, M. Dyl, *Prawo rynku kapitałowego*, Warszawa 2011, s. 256.

okoliczności związanych z raportami bieżącymi, grupa VIII stanowi informacje poufne, natomiast grupa IX raporty okresowe (kwartalne, półroczne i roczne). Stworzony podział przedstawiony został w tabeli²⁶.

3. Raporty bieżące a informacje poufne

3.1. Analiza wzajemnych relacji pomiędzy informacjami poufnymi a zdarzeniami zawartymi w katalogu raportów bieżących

W polskim prawie rynku kapitałowego występuje zatem specyficzny dualizm obowiązków informacyjnych – raportowaniu podlegają okoliczności, które spełniają przesłanki informacji poufnej, jak również wszelkie inne okoliczności, które zawarte zostały w zamkniętym katalogu raportów bieżących. W dalszych rozważaniach należy zastanowić się nad wzajemnymi relacjami pomiędzy informacjami poufnymi a raportami bieżącymi.

Analizując instytucje informacji poufnych oraz raportów bieżących, należy podkreślić bardzo silny funkcjonalny związek pomiędzy nimi. Z aksjologicznego punktu widzenia obydwie instytucje są w zasadzie tożsame – ich celem jest minimalizacja asymetrii informacji pomiędzy uczestnikami rynku poprzez zapewnienie, iż określona ważna informacja dotycząca emitenta jest im niezwłocznie przekazana. Z drugiej strony, należy wskazać na normatywną odrębność obu instytucji – zdarzenia zawarte w katalogu raportów bieżących analizowane są niezależnie od przesłanek informacji poufnych. Warto zauważyć, że pomimo tej odrębności w wielu przypadkach zakresy raportów bieżących i informacji poufnych będą się krzyżować – określone okoliczności będą należeć jednocześnie do obydwu kategorii.

Analizując przesłanki informacji poufnych, należy stwierdzić, że zdarzenia zawarte w katalogu raportów bieżących w dużej mierze je spełniają. Pierwsze dwie przesłanki nie stwarzają w tej materii żadnych wątpliwości – każda okoliczność zawarta w katalogu raportów bieżących

²⁶ Szczegółowy podział raportów bieżących i przedstawienie ich treści znajduje się w aneksie do niniejszego artykułu.

cechuje się odpowiednim zakresem przedmiotowym (dotyczy emitenta lub emitowanych przez niego papierów wartościowych) oraz, co do zasady, niepublicznym charakterem. Wątpliwości nasuwać może przesłanka cenotwórczości oraz powiązana z nią precyzyjność²⁷.

Należy stwierdzić, że duża część informacji zawartych w katalogu raportów bieżących wykazuje się potencjalną cenotwórczością – jest tak na przykład w razie zawierania przez spółkę znaczących umów, ważnych zmian w statucie czy też zmian personalnych w organach spółki (Grupy I, II i VI zaprezentowanego w poprzedniej części podziału). Ustawodawca włączając je do katalogu zawartego w Rozporządzeniu, niejako *a priori* uznaje ich potencjalnie cenotwórczy charakter. Trzeba jednak zauważyć, że informacje te nie zawsze będą cenotwórcze (zarówno *ex ante*, jak i *ex post*) – niektóre z tych zdarzeń będą miały miejsce bardzo często z uwagi na normalny tryb działalności emitenta i *de facto* nie będą miały znaczenia dla inwestorów²⁸. Również samo kryterium znaczącej umowy ma charakter arbitralny – o tym, czy dana umowa rzeczywiście jest znacząca, decyduje ogół czynników rynkowych oraz branża, w której działa dany przedsiębiorca²⁹. W wielu przypadkach już dużo mniejsze umowy, niż te o wielkości wskazanej w Rozporządzeniu, będą mogły zostać zakwalifikowane jako istotne; można również wskazać przypadki, w których również większe umowy są często zawierane i nie zmieniają zasadniczo sytuacji emitenta. Innymi słowy, taka sama umowa w przypadku

²⁷ Zgodnie z art. 154 ust. 1 pkt 1 informacja ma charakter precyzyjny, „gdy wskazuje na okoliczności lub zdarzenia, które wystąpiły, lub których wystąpienia można zasadnie oczekiwać, a jej charakter w wystarczającym stopniu umożliwia dokonanie oceny potencjalnego wpływu tych okoliczności lub zdarzeń na cenę lub wartość instrumentów finansowych lub na cenę powiązanych z nimi pochodnych instrumentów finansowych”. Jak widać, precyzyjność jest silnie powiązana z cenotwórczym charakterem danej informacji, gdyż informacja jest precyzyjna właśnie wtedy, gdy możliwa jest estymacja jej wpływu na cenę papierów wartościowych (cenotwórczości). Silny związek pomiędzy cenotwórczością a precyzyjnością danej informacji podkreślony został w dokumentach CESR poświęconych dyrektywie MAD i jej implementacji. Zob. *CESR's Advice on Level 2 Implementing Measures for the proposed Market Abuse Directive*, December 2002, Ref: CESR/02-089d, s. 9 oraz *Market Abuse Directive – Level 3 – second set of CESR guidance and information on the common operation of the Directive*, July 2007, Ref: CESR/06-562b, p. 4 i nast.

²⁸ Zwraca na to uwagę m.in. M. Rypina [w:] M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), *Prawo rynku kapitałowego...*, s. 284-285.

²⁹ Umowa jest uznana za znaczącą m.in. jeżeli jej wartość przekracza 10% kapitałów własnych emitenta – zob. § 2 ust. 1 pkt 44 i 45 Rozporządzenia.

jednego emitenta może być kluczowa dla jego działalności (i tym samym charakteryzować się silnie cenotwórczym charakterem), zaś w przypadku innego emitenta nie mieć jakiegokolwiek większego znaczenia.

Należy również zauważyć, że część raportów bieżących w ogóle nie posiada potencjalnie (*ex ante*) cenotwórczego charakteru. Przykładem takich informacji jest znaczna część grupy VII – informacje o walnym zgromadzeniu. Przekazywanie tych informacji jest niewątpliwie pożądaną, jednak potencjalny wpływ na cenę akcji nie jest w tym wypadku uzasadnieniem nałożenia takiego obowiązku. Informacje o samym terminie walnego zgromadzenia, czy też porządek obrad (w razie, gdy nie zawiera uchwał o bardzo istotnym dla spółki znaczeniu), lub projekty uchwał zgłoszone przez akcjonariuszy nie będą zwykle charakteryzowały się dużym wpływem na ceny. Nawet fakt podjęcia uchwał nie zawsze będzie miał cenotwórczy charakter, nie mówiąc o samych projektach tychże uchwał.

Tak samo informacje zawarte w grupie V, odnoszące się do emisji nowych papierów wartościowych, nie zawsze będą miały potencjalnie cenotwórczy charakter. Emisja nowych papierów wartościowych jest co prawda ważnym wydarzeniem dla uczestników rynku kapitałowego, niemniej informacja o tym dostępna jest najpóźniej w momencie podjęcia stosownej uchwały walnego zgromadzenia. Natomiast w katalogu raportów bieżących zawarto szereg informacji o charakterze technicznym, związanych z zakończeniem subskrypcji lub dopuszczeniem papierów wartościowych do obrotu³⁰. Podobnie informacja o wyborze podmiotu uprawnionego do badania sprawozdań finansowych, przewidziana w §5 ust. 1 pkt 19 Rozporządzenia, jest istotna z punktu widzenia przejrzystej polityki finansowej, ale co do zasady również nie będzie cenotwórcza.

Kontynuując rozważania dotyczące funkcji raportów bieżących, należy podkreślić, że cenotwórczość nie jest jedynym argumentem przemawiającym na rzecz obowiązku przekazywania przez spółkę informacji inwestorom – instytucja raportów bieżących posiada bowiem dwa w pewnym stopniu wzajemnie powiązane uzasadnienia.

Jednym z nich jest właśnie potencjalnie cenotwórczy charakter przekazywanych informacji – w takim przypadku informacje przekazywane

³⁰ Zob §33 i §34 Rozporządzenia.

w raportach bieżących są informacjami poufnymi w rozumieniu ustawy o obrocie instrumentami finansowymi. Umieszczenie ich w katalogu stwarzać ma w założeniu dodatkową gwarancję, że uczestnicy rynku będą należycie poinformowani o tych zdarzeniach. W tym zakresie część katalogu raportów bieżących uznać można *de facto* za przykładowy katalog informacji poufnych³¹.

Drugim możliwym uzasadnieniem obowiązku przekazywania takich informacji jest postulat transparentności. Jak wykazano, część raportów bieżących w założeniu nie ma wpływu na ceny akcji emitenta, niemniej inne względy przemawiają za nałożeniem obowiązku ich upubliczniania – są to względy prowadzenia przez emitentów jak najbardziej przejrzystej polityki informacyjnej i tym samym wypracowania transparentnych relacji z akcjonariuszami.

Należy jednak podkreślić, że sama tylko transparentność w niektórych przypadkach może okazać się niewystarczającym uzasadnieniem dla umieszczania pewnych okoliczności w katalogu raportów bieżących. Instytucja ta wiąże się bowiem z informacjami, które powinny być przekazane na rynek niezwłocznie, gdyż w innym razie uczestnicy rynku mogą zostać poszkodowani w efekcie braku dostępu do pełnej informacji. Istotą raportów bieżących jest zatem nie tyle zapewnienie transparentności, co zapewnienie uczestnikom rynku możliwie szybkiego dostępu do ważnych informacji. W takim ujęciu zdecydowanie ważniejszym uzasadnieniem raportów bieżących jest ich potencjalnie cenotwórczy charakter, nie zaś sama transparentność. Istnieje bowiem wiele instrumentów, które są w stanie zapewnić transparentność bez potrzeby nakładania na emitentów restrykcyjnych obowiązków w zakresie natychmiastowego raportowania – takimi instrumentami są przede wszystkim raporty okresowe, ale również np. pytania zadawane przez akcjonariuszy podczas obrad walnego zgromadzenia (art. 428–429 k.s.h.), możliwość

³¹ Co więcej, argumentując za cenotwórczym charakterem raportów bieżących należy zauważyć, iż wiele zdarzeń zawartych w zamkniętym katalogu pokrywa się z wytycznymi CESR dotyczącymi zdarzeń, które powinny być uznane za informację poufną (zwraca na to uwagę również M. Rypina [w:] M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), *Prawo rynku kapitałowego...*, op. cit., s. 285). Przemawia to dodatkowo za tezą o bardzo silnym związku raportów bieżących i informacji poufnych, jak również za faktem, iż część raportów bieżących to zapisane *expressis verbis* okoliczności wiążące się z informacjami poufnymi

powołania rewidenta do spraw szczególnych (art. 84–86 ustawy o ofercie publicznej) i wiele innych.

Podsumowując rozważania na temat wzajemnych relacji raportów bieżących oraz informacji poufnych, należy jeszcze raz podkreślić, że nie muszą one na siebie zachodzić – są to zarówno normatywnie, jak i faktycznie odrębne instytucje³². Wyrażony w doktrynie pogląd, że ustawodawca nakazując emitentom publikację raportów bieżących uznaje możliwość potencjalnego wpływu na cenę informacji, których dotyczą, należy uznać za zbyt uproszczenie³³. Jak podkreślano, funkcjonalnym uzasadnieniem instytucji raportów bieżących nie we wszystkich wypadkach jest ich możliwy wpływ na cenę – uzasadnienie może stanowić również uznanie, że wiele informacji nieposiadających cenotwórczego charakteru z innych przyczyn powinno być niezwłocznie ogłaszanych³⁴.

3.2. Możliwe negatywne efekty związane z obowiązującą regulacją

Opisana powyżej regulacja może jednak nasuwać pewne wątpliwości co do swej poprawności. Tworząc bowiem obszerny katalog informacji, które są przekazywane na rynek niezwłocznie w trybie raportów bieżących, może dojść do przeregulowania tej sfery oraz do wielu negatywnych efektów. W tym miejscu warto zastanowić się, jakie zagrożenia

³² Tak: M. Rypina [w:] M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), *Prawo rynku kapitałowego...*, s. 285-286. Odrębność instytucji raportów bieżących oraz informacji poufnych podkreśla również m.in. M. Dyl [w:] A. Szumański (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 19. Prawo papierów wartościowych*, Warszawa 2006, s. 784-787.

³³ Takie stanowisko zaprezentowali K. Oplustil, P. Wiórek, *Europejskie i polskie regulacje...*, s. 4.

³⁴ Odrębność raportów bieżących i informacji poufnych została również podkreślona w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 września 2003, III SA 2968/02 (publ. Legalis). Warto zwłaszcza zwrócić uwagę na następujący fragment orzeczenia NSA: „okoliczność (...), iż zawarcie tej umowy (...) nie mogło i w rzeczywistości nie spowodowało zmiany cen (...) akcji, nie ma prawnego znaczenia. Obowiązek informowania w raporcie bieżącym o fakcie zawarcia znaczącej umowy powstaje bowiem niezależnie od ewentualnego wpływu tego zdarzenia na cenę lub wartość akcji. Wystarczy ustalenie, że umowa spełnia określone w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów kryteria umowy znaczącej”.

mogą wiązać się ze źle zaprojektowaną (w tym przypadku zbyt obszerną) regulacją.

Duża ilość publikowanych raportów utrudnia analizę, co może powodować, że część rzeczywiście istotnych informacji nie będzie zauważona przez rynek, lub uczestnicy nie przyłożą do nich należytej uwagi. Innymi słowy, może wystąpić szum informacyjny, który zaciemnia faktyczny obraz rynku. W takim przypadku regulacja odniesie skutek przeciwny do pierwotnie zamierzonego³⁵. Zamiast sprzyjać transparentności i prowadzić do odpowiedniej wyceny instrumentów finansowych przez rynek, spowoduje pogorszenie pozycji uczestników obrotu, utrudniając im ocenę napływających informacji³⁶. Warto w tym kontekście podkreślić, że w latach 2010–2011 spółki notowane na Giełdzie Papierów Wartościowych opublikowały łącznie 58 463 raporty (odpowiednio 27 096 w 2010 r. oraz 31 367 w 2011 r.), co oznacza, że średnio na rynek napływało ponad 115 raportów dziennie³⁷. Tak duża ilość przekazywanych informacji może wiązać się z problemem szumu informacyjnego.

Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest możliwość deprecjacji samego instrumentu prawnego, jakim jest obowiązek raportowania. Jak podkreślono, instytucja raportowania służy przede wszystkim natychmiastowemu przekazywaniu ważnych z punktu widzenia działalności emitenta informacji. W sytuacji, gdy duża część z nich nie ma istotnego charakteru, rynek może zacząć ignorować więcej informacji przekazywanych tym kanałem, co pozbawia tę instytucję możliwości realizacji swych funkcji.

Kolejnym negatywnym efektem związanym z przeregulowaniem obowiązków informacyjnych jest niezrozumienie przez uczestników rynku

³⁵ Krytyczne stanowisko na temat polskich regulacji w zakresie raportów bieżących zajmują przedstawiciele Stowarzyszenia Emitentów Giełdowych. Zob. np. komentarz Beaty Stelmach w: M. Kanicki, *Szykują się zmiany w obowiązkach informacyjnych. Czy aby na lepsze?*, Akcjonariusz 4/2010, s. 6-9 (komentarz znajduje się na s. 9).

³⁶ Odwołując się do teorii ekonomii, w takiej sytuacji można powiedzieć o problemie nadmiaru informacji. Zob. D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Mikroekonomia*, Warszawa 2007, s. 434-435.

³⁷ Dane pozyskano z Elektronicznego Systemu Przekazywania Informacji (ESPI), pod uwagę wzięto wszystkie rodzaje raportów (informacje poufne i raporty bieżące oraz okresowe) <http://biznes.pap.pl/pl/reports/espi/all,2010,0,0,1>, dostęp: 23 czerwca 2015.

dualizmu instytucji prawnych, normatywnej odrębności raportów bieżących oraz informacji poufnych. Efektem może być analiza informacji poufnych przez pryzmat raportów bieżących i tym samym nieprzekazywanie do publicznej wiadomości informacji o ważnych, cenotwórczych zdarzeniach, jeżeli okoliczności takie nie są zawarte w katalogu. Kryterium upublicznienia danej informacji nie będzie więc stanowić analiza przesłanek informacji poufnej zawartych w art. 154 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, lecz analiza zamkniętego katalogu zawartego w Rozporządzeniu i to wyłącznie pod kątem występowania w nim konkretnie określonych okoliczności. Brak zawarcia przez ustawodawcę danej okoliczności w katalogu raportów bieżących staje się w takim przypadku wygodnym uzasadnieniem niepodania danej informacji do publicznej wiadomości, niezależnie od faktu, że jest ona kluczowa dla działalności emitenta i posiada silny cenotwórczy potencjał³⁸.

Warto również pamiętać, że wysokie wymagania prawne mogą stanowić istotną barierę dla wejścia danego przedsiębiorcy na giełdę i pozyskiwania kapitału w drodze publicznej emisji papierów wartościowych. Wyniki badań wskazują, że obowiązki informacyjne nakładane na emitentów są jednym z najistotniejszych czynników wywołujących obawy podmiotów dotyczące wejścia na rynek regulowany i przez to stanowią istotny czynnik hamujący rozwój tegoż rynku³⁹.

Nie można jednak zapominać, że duża część obowiązków informacyjnych, z uwagi na ich charakter, zawsze będzie wiązać się z pewnym stopniem uciążliwości oraz z wysokimi kosztami ich realizacji i tym samym wywoływać pewne uzasadnione obawy emitentów. Co oczywiste,

³⁸ Przykładem z realiów polskiego rynku kapitałowego są umowy opcji walutowych – pomimo faktu, że zawarcie umów opcyjnych wraz z wyjątkowo niekorzystnymi ruchami cen walut było w wielu przypadkach bezpośrednim zagrożeniem dla działalności i wypłacalności emitenta (spełniało więc przesłanki informacji poufnej), informacje o takich zdarzeniach nie były przekazywane do publicznej wiadomości, gdyż nie było o nich wzmianki w katalogu raportów bieżących. Na ten temat zob. np. G. Uraziński, *Przebudzenie karzącej ręki rynku*, Forbes, artykuł dostępny na stronie internetowej: <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/przebudzenie-karzaczej-reki-rynku,6418,1>, dostęp: 23 czerwca 2015. Autor podkreśla, że w 2008 r. 20% wartości wszystkich kar wydanych do sierpnia tego roku było związane było z niepoinformowaniem uczestników rynku o zawieranych umowach opcji walutowych.

³⁹ A. Grąt, P. Sobolewski (red.), *Wybrane determinanty rozwoju rynku akcji i korporacyjnych instrumentów dłużnych w Polsce. Wyniki badania ankietowego*, Warszawa 2005, s. 37 i nast.

nie sposób zrezygnować z obowiązków informacyjnych, można natomiast starać się zmniejszyć ich uciążliwość poprzez efektywne regulacje prawne. Z badań wynika, że zbytnia szczegółowość raportów oraz pracochłonność i uciążliwość ich przygotowywania były istotnymi czynnikami zniechęcającymi podmioty do pozyskiwania kapitału w drodze oferty publicznej oraz wejścia na rynek regulowany⁴⁰. Z tymi czynnikami wiąże się niewątpliwie nadmierne skomplikowanie obowiązków informacyjnych, objawiające się m.in. w omawianym dualizmie tychże obowiązków.

W tym miejscu warto pokrótce podsumować prowadzone do tej pory rozważania:

- Po pierwsze, najważniejszy aspekt raportów bieżących sprowadza się do informacji, które powinny być przekazywane na rynek niezwłocznie. Badając bardzo obszerny katalog, można mieć wątpliwości, czy krąg informacji nie został określony zbyt szeroko.
- Po drugie, ważnym uzasadnieniem instytucji raportów bieżących jest ich potencjalnie cenotwórczy charakter. Wydaje się, że znaczna część okoliczności podlegających raportowaniu nie posiada takiego charakteru.
- Po trzecie, zbyt szerokie określenie okoliczności podlegających raportowaniu – oznaczające w tym wypadku przeregulowanie rynku – może spowodować wystąpienie negatywnych efektów, którymi są m.in. wystąpienie szumu informacyjnego oraz związane z nim obniżenie wagi instytucji obowiązku raportowania.

4. Cenotwórczy charakter raportów bieżących: analiza empiryczna

Do tej pory rozważania miały charakter wyłącznie teoretyczny. W następnej kolejności warto poddać omawianą materię również empirycznej analizie. W tym celu przebadano wszystkie informacje przekazywane przez spółki wchodzące w skład indeksu WIG20 pod kątem ich wpływu

⁴⁰ *Ibidem*, s. 49-50.

na ceny akcji emitentów⁴¹. Okres badawczy obejmował lata 2010 – 2011⁴². Analiza miała na celu zbadanie, jak duża część informacji wykazuje się cenotwórczym charakterem, oraz udzielenie odpowiedzi na pytanie o możliwość wystąpienia szumu informacyjnego na rynku kapitałowym.

Badaniu poddano dzienne stopy zwrotu dla każdej spółki oraz dla każdej z kategorii informacji z osobna⁴³. Tym sposobem przebadano łącznie przekazanie przez spółki z indeksu WIG20 2496 raportów bieżących, okresowych oraz informacji poufnych⁴⁴.

Do badania wykorzystano dwa modele. Pierwszym modelem (1) był model regresji, w którym zmienną objaśnianą była stopa zwrotu z akcji danej spółki w określonym dniu, zaś zmiennymi objaśniającymi były stopa zwrotu z indeksu WIG w tym dniu oraz zmienna informująca, czy w danym dniu była przekazywana informacja z danej kategorii⁴⁵. Powyższe stwierdzenia można podsumować za pomocą wzoru:

$$\hat{R}_t = a_1 * WIG_t + a_2 * INF_{it} \quad (1)$$

Gdzie \hat{R}_t to estymowana dzienna stopa zwrotu z akcji danej spółki, WIG_t to dzienna stopa zwrotu z indeksu WIG, INF_{it} to zmienna jakościowa przyjmująca wartość 1 w przypadku, gdy w dniu t pojawiała się informacja z określonej kategorii i , zaś a_1 oraz a_2 to parametry regresji. Następnie korzystając z empirycznego poziomu istotności (p -value),

⁴¹ Badaniu poddano spółki, które wchodziły w skład indeksu WIG20 na początku 2012 roku.

⁴² W tym okresie odbyły się 503 sesje giełdowe.

⁴³ Wykorzystano podział informacji na grupy, który został zaprezentowany w drugim rozdziale niniejszego artykułu.

⁴⁴ Szczegółowa prezentacja zakresu badania – liczba raportów przekazywanych przez poszczególne spółki wraz z podziałem na kategorie znajduje się w aneksie do niniejszego artykułu.

⁴⁵ Analizę regresji w statystyce i ekonometrii najłatwiej zdefiniować jako opis i ocenę zależności pomiędzy jedną zmienną (nazywaną zmienną zależną, objaśnianą, prognozowaną) a jedną lub większą ilością innych zmiennych (określanych jako zmienne niezależne, objaśniające, przyczynowe). Wynikiem analizy regresji są tzw. parametry regresji, które informują o kierunku i sile wpływu danych czynników na badaną zmienną. Szerzej zob. np. G.S. Maddala, *Ekonometria*, Warszawa 2008, s. 94-96.

określano statystyczną istotność parametru a_2 , informującego o zależności faktu przekazania informacji z określonej kategorii na dzienne stopy zwrotu⁴⁶. W przypadku, gdy parametr regresji a_2 okazuje się istotny statystycznie (istotnie różny od zera), można wyciągnąć wniosek o wpływie przekazania informacji z określonej kategorii na stopy zwrotu z akcji danego emitenta.

Kolejny model (2.1–2.3) posłużył do badania odchyień od modelu jednowskaźnikowego⁴⁷ w dniach, w których była przekazywana informacja z określonej kategorii a następnie badano wpływ zmiennej jakościowej na te odchylenia, zgodnie ze wzorami:

$$\hat{R}_t = a_0 + a_1 WIG_t \quad (2.1)$$

$$O_t = |R_t - \hat{R}_t| \quad (2.2)$$

$$\hat{O}_t = b_0 + b_1 INF_{it} \quad (2.3)$$

Gdzie: \hat{R}_t to estymacja stopy zwrotu wynikająca z modelu jednowskaźnikowego, R_t to faktyczna stopa zwrotu, O_t to faktyczne odchylenia od modelu jednowskaźnikowego, zaś \hat{O}_t to estymacja odchyień. W tym wypadku korzystając z empirycznego poziomu istotności (*p-value*), określano statystyczną istotność parametru b_1 , informującego o zależności odchyień dziennych stóp zwrotu od faktu przekazywania informacji z określonej kategorii. W przypadku, gdy odchylenia (O_t – równanie 2.2) w dniach, w których przekazywana była informacja z określonej kategorii, były większe, można wyciągnąć wniosek o wpływie informacji z tej kategorii na dzienne stopy zwrotu – o tym, czy odchylenia rzeczywiście średnio były większe, świadczy estymator (\hat{O}_t – równanie 2.3).

⁴⁶ Empiryczny poziom istotności związany jest z problematyką weryfikacji hipotez statystycznych. Jest to pewna graniczna wartość poziomu istotności, dla której są podstawy do odrzucenia hipotezy zerowej. W przypadku przeprowadzonych badań poziom istotności informuje, w których przypadkach można przyjąć, że parametr informujący o zależności pomiędzy przekazywaniem informacji a ceną akcji jest statystycznie istotny.

⁴⁷ Model jednowskaźnikowy (równanie 2.1) to model regresji, w którym występuje tylko jedna zmienna objaśniająca, w tym wypadku stopa zwrotu z indeksu WIG. W najprostszym ujęciu można powiedzieć, że model ten informuje, jaka jest zależność pomiędzy stopą zwrotu z indeksu WIG a stopą zwrotu z akcji danej spółki.

Przedstawione powyżej modele (1) i (2) badają, w przypadku ilu spółek wpływ przekazywania informacji z danej kategorii średnio okazywał się istotny. Trzeba pamiętać, że brak wpływu informacji z danej kategorii w przypadku danej spółki nie oznacza, że informacje te nigdy nie mają odzwierciedlenia w cenach, oznacza tyle tylko, że średnio (w większości przypadków) wpływ ten był niezauważalny. Przedstawiona analiza dostarczyć ma właśnie odpowiedzi na pytanie o **średni** wpływ przekazywania informacji na ceny – w sytuacji, gdy nie jest on stwierdzony, można wyciągnąć wniosek o wystąpieniu szumu informacyjnego. Wyniki analizy empirycznej przedstawia wykres 1 – w kolumnach przedstawiona została odpowiedź na pytanie, w przypadku ilu spółek fakt przekazywania informacji z określonej grupy był istotny, na podstawie wyników analizy przeprowadzonej z wykorzystaniem modelu I, modelu II lub co najmniej jednego z opisanych modeli⁴⁸. Przedstawione modele wzajemnie się uzupełniają, toteż zasadne jest połączenie wyników otrzymanych przy wykorzystaniu omówionych metod i przyjęcie, że informacje z danej kategorii miały cenotwórczy charakter w przypadku, gdy wskazuje na to co najmniej jeden model.

Powyżej zaprezentowane wyniki wymagają szerszego komentarza. Należy pamiętać, że badania empiryczne odpowiadają na pytanie o cenotwórczość faktyczną (*ex post*), zaś w ujęciu normatywnym można mówić jedynie o cenotwórczości potencjalnej (*ex ante*). Cenotwórczość w ujęciu potencjalnym jest kategorią dużo szerszą i w zasadzie zawiera w sobie cenotwórczość faktyczną. Innymi słowy, pomiędzy zbiorami informacji mających charakter potencjalnie cenotwórczy (*ex ante*) a informacjami faktycznie wpływającymi na ceny (*ex post*) zachodzi stosunek zawierania, to znaczy informacji faktycznie cenotwórczej można z reguły przypisać charakter cenotwórczości potencjalnej, natomiast odwrotna relacja nie musi zachodzić. Cenotwórczość faktyczna jest kategorią znacznie węższą (co widać w wynikach przeprowadzonych badań empirycznych) z kilku przyczyn. Po pierwsze, cenotwórczość potencjalna musi być ze swej istoty określona szerzej – nie w każdej bowiem sytuacji pewne prawdopodobieństwo określonego zachowania cen rzeczywiście ziści się. Po drugie, co zostało już podkreślone, przedstawione

⁴⁸ Przedstawiono liczbę spółek, dla których empiryczny poziom istotności (*p-value*) wynosił poniżej 0,1.

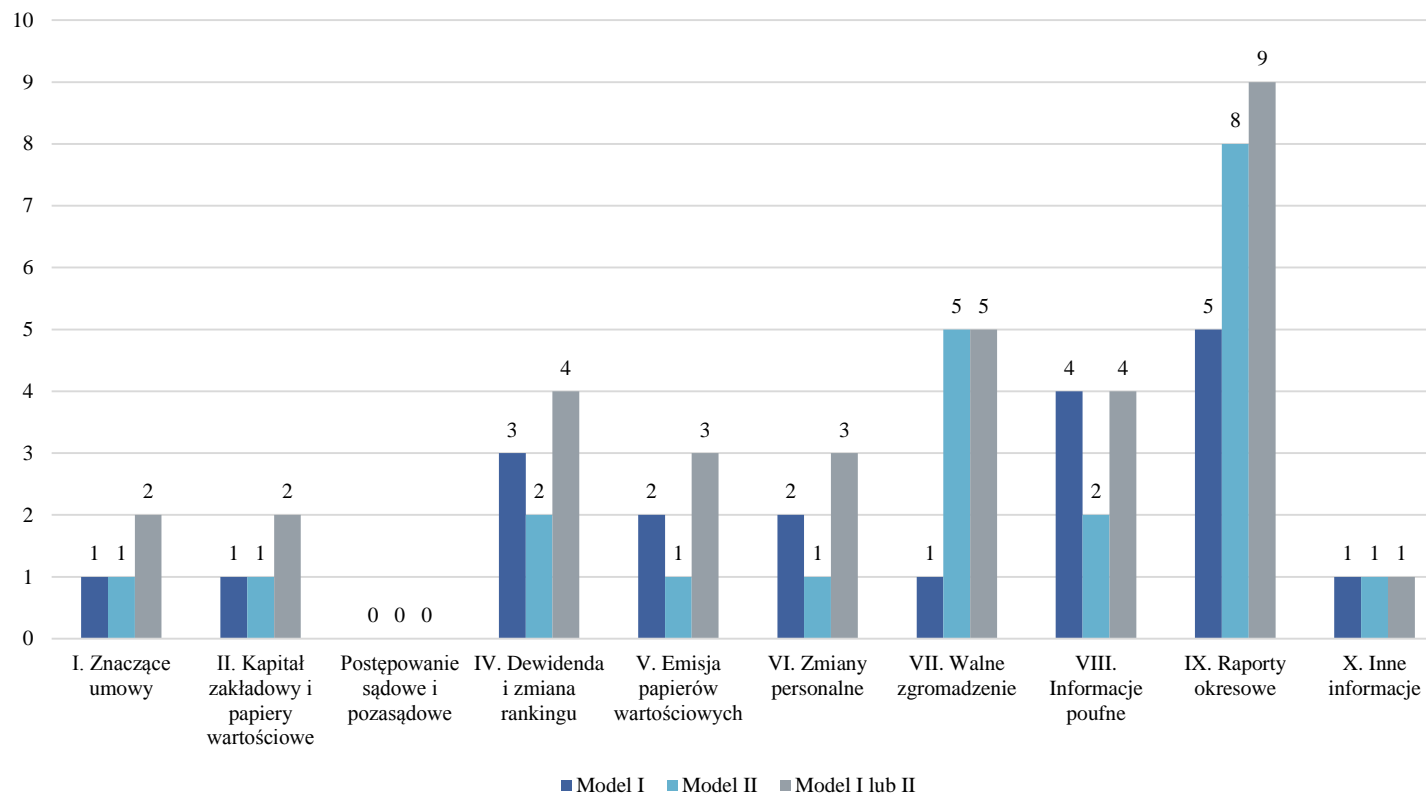
badania odpowiadają na pytanie o średnią cenotwórczość. Brak empirycznej weryfikacji cenotwórczego charakteru informacji z określonej kategorii oznacza, że w większości informacje te nie miały cenotwórczego charakteru, nie zaś, że takiego charakteru nigdy nie można im przypisać.

W oparciu o przedstawione wyniki można wyciągnąć szereg wniosków. Po pierwsze, co nie może dziwić, największym wpływem na ceny charakteryzowały się raporty okresowe – to one dostarczają najbardziej kompleksowej informacji o emitencie, w tym o jego wynikach finansowych (a tym samym i perspektywie wypłaty dywidendy). Inne kategorie informacji przyciągają dużo mniejsze zainteresowanie uczestników rynku.

Poza raportami okresowymi reakcję cen wywoływały także informacje poufne (grupa VIII), informacje na temat dywidendy i zmiany ratingu (grupa IV) oraz informacje dotyczące walnego zgromadzenia (grupa VII). W tym miejscu warto zwrócić uwagę zwłaszcza na kategorię informacji poufnych, która może stanowić punkt odniesienia dla innych kategorii – wynik ten można traktować jako pewnego rodzaju wyznacznik związku pomiędzy cenotwórczością potencjalną (*ex ante*) a cenotwórczością faktycznie (*ex post*) zaobserwowaną (jak wyjaśniono, cenotwórczość potencjalna jest kategorią szerszą). Przez ten pryzmat spojrzeć można na inne kategorie, zwłaszcza informacje dotyczące znacznych umów oraz zmian statutu (grupy I i II). Przekazywanie tych informacji wykazało dużo mniejszy wpływ na ceny akcji, co może skłaniać do wniosku, iż w pewnym zakresie na rynku kapitałowym wystąpił szum informacyjny. Średnio nie miały wpływu na cenę akcji wiadomości dotyczące postępowań sądowych i pozasądowych⁴⁹, natomiast informacje dotyczące emisji papierów wartościowych oraz zmian personalnych średnio cechowały się pewnym stopniem wpływu na ceny akcji, mniejszym jednak niż informacje poufne.

⁴⁹ Taka obserwacja może nieco dziwić, niemniej wynik bierze się najprawdopodobniej z faktu, że spółki poza samą informacją o wszczęciu lub wyniku postępowania podają wiele innych, mniej znaczących, często technicznych informacji, takich jak np. odpowiedź na pozew, fakt złożenia apelacji itp.

Wykres 1. Cenotwórczość przekazywanych informacji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań empirycznych

5. Wnioski: w poszukiwaniu nowego modelu regulacji

5.1. Możliwe podejścia legislacyjne w związku z rozporządzeniem MAR

W tym miejscu należy nakreślić, jakie działania na płaszczyźnie legislacyjnej są możliwe do podjęcia z uwagi na wejście w życie rozporządzenia MAR oraz, w oparciu o zaprezentowane we wcześniejszej części tekstu analizy, rozważyć, jaki model regulacji byłby najkorzystniejszy z punktu widzenia funkcjonowania rynku kapitałowego.

W perspektywie stałych obowiązków informacyjnych emitentów, rozporządzenie niejako wymusi usunięcie przede wszystkim art. 154 ustawy o obrocie (definicja informacji poufnej), art. 56 ust. 1 pkt 1 (obowiązek przekazywania informacji poufnych do publicznej wiadomości), art. 57 (możliwość opóźnienia), jak również niektórych innych przepisów.

W dalszej kolejności warto zastanowić się, jakie inne zmiany wymusi wejście w życie rozporządzenia MAR, w szczególności warto zarysować dopuszczalne do podjęcia działania polskiego ustawodawcy. Kluczowe w tym kontekście jest pytanie o to, czy rozporządzenie MAR wyklucza jakiegokolwiek inne regulacje w kwestii obowiązków informacyjnych, wprowadzone przez państwa członkowskie niejako poza rozporządzeniem. Przykładem takich regulacji byłby katalog raportów bieżących, będący wyłącznie polską instytucją.

Po pierwsze, należy podkreślić, że głównym powodem wprowadzenia rozporządzenia MAR jest właśnie zapewnienie pełnej harmonizacji i jednolitych norm na wszystkich rynkach objętych regulacją, we wszystkich krajach członkowskich. W tym kontekście warto wskazać zwłaszcza na motywy rozporządzenia MAR, w których jasno wskazano, iż celem uchwalenia rozporządzenia jest m.in. zmniejszenie złożoności przepisów, ustalenie jednolitych ram prawnych oraz uniknięcie arbitrażu regulacyjnego⁵⁰. Innymi słowy, ustawodawca europejski dąży do zapewnienia pewności prawa i jednolitych ram prawnych dla emitentów ze całej Unii Europejskiej. Niekiedy w doktrynie wskazuje się,

⁵⁰ Por. zwłaszcza pkt 3 motywów MAR, zgodnie z którym „nowy instrument ustawodawczy jest także potrzebny, aby zapewnić jednolite zasady i jasność kluczowych pojęć oraz jednolity zbiór przepisów”, jak również pkt 4 motywów, w myśl którego „[p]otrzebne jest ustanowienie bardziej jednolitych i wyraźniejszych ram w celu zachowania integralności rynku, uniknięcia ewentualnego arbitrażu regulacyjnego, zapewnienia nieuchronności poniesienia odpowiedzialności w przypadku usiłowania manipulacji oraz zwiększenia pewności prawa i zmniejszenia złożoności przepisów regulacyjnych dla uczestników rynku”.

że przepisy zawarte w rozporządzeniu MAR interpretować należy w ten sposób, że jakiegokolwiek inne postanowienia (również te dalej idące) są niedopuszczalne, chyba że rozporządzenie wyraźnie na nie zezwala⁵¹.

Z drugiej jednak strony warto zwrócić uwagę, że w kontekście zjawiska arbitrażu regulacyjnego zagrożeniem byłoby przede wszystkim wprowadzenie przez jakiegokolwiek kraj członkowski regulacji bardziej liberalnych, nieczyniących zadość wymogom postulowanym przez europejskiego ustawodawcę, nie zaś regulacji w większym stopniu restrykcyjnych (które w założeniu miałyby zapewniać inwestorom dodatkową ochronę). W szczególności wydaje się, że trudno na tym etapie jednoznacznie rozstrzygnąć, czy instytucja normatywnie odrębna (co podkreślano we wcześniejszej części niniejszego tekstu), jaką są raporty bieżące, niemniej nastawiona na realizację podobnych funkcji co obowiązki ujawniania informacji wewnętrznych, godzi w przepisy rozporządzenia MAR.

Niewątpliwie za dopuszczalnością utrzymania w polskim systemie prawnym raportów bieżących (lub innej analogicznej instytucji) po wejściu w życie rozporządzenia MAR przemawia właśnie normatywne zróżnicowanie tychże raportów bieżących oraz informacji wewnętrznych. Można argumentować, że skoro przepisy rozporządzeń (ujednolicające daną sferę we wszystkich państwach członkowskich) stosuje się bezpośrednio, to wykluczona byłaby tylko regulacja stojąca z nimi w jawnej sprzeczności (w skrajnej sytuacji np. wyłączająca ich zastosowanie lub uniemożliwiająca realizację ich funkcji). Idąc tym tokiem rozumowania, wzbogacenie regulacji krajowej o określone elementy (w analizowanym przypadku utrzymanie w mocy katalogu raportów bieżących) nie jest niedopuszczalne, o ile nie wywrze wpływu na stosowanie samych przepisów rozporządzenia, które musi być jednolite we wszystkich krajach członkowskich. Jako że raporty bieżące są instytucją dodatkową (kategorią prawnie odrębną), nie będą one oddziaływać na zakres zastosowania przepisów rozporządzenia. W takim układzie relacja pomiędzy informacjami wewnętrznymi w rozumieniu art. 7 rozporządzenia MAR a katalogiem raportów bieżących byłaby taka sama jak relacja pomiędzy informacjami poufnymi (art. 154 ustawy o obrocie) a tymże katalogiem w obecnym stanie prawnym. Tak jak raporty bieżące obecnie nie stanowią wadliwej implementacji dyrektywy MAD (abstrahując od pytania o zasadność i efektywność tejże regulacji), w hipotetycznym stanie prawnym ich pozostawienie nie godziłoby w rozporządzenie MAR.

⁵¹ Takie stanowisko zajmuje m.in. R. Veil, *Europäisches Insiderrecht 2.0 – Konzeption und Grundsatzfragen der Reform durch MAR und CRIM-MAD*, Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft/Journal of Banking Law and Banking 2/2014, S. 87.

Powyższemu rozumowaniu można jednak przeciwstawić silny argument natury funkcjonalnej. Jak wskazano powyżej, głównym celem wprowadzenia rozporządzenia (podkreślanym m.in. w motywach rozporządzenia, jak również w zagranicznej doktrynie) jest stworzenie kompleksowych ram prawnych obowiązujących bez wyjątku na wszystkich rynkach w całej Unii Europejskiej. Tym samym ustawodawca europejski dąży do całkowitej harmonizacji i ujednolicenia przepisów dotyczących obowiązków informacyjnych oraz nadużyć na rynku. Rozporządzenie w tym ujęciu jest zatem nastawione nie tylko na zapewnienie odpowiedniego standardu w zakresie transparentności (a tym samym zapewnienia ochrony inwestora oraz efektywności rynku), ale również na niwelowanie różnic w regulacjach pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi.

Pytanie, czy katalog raportów bieżących mógłby pozostać w polskim prawie rynku kapitałowego, rozpatrywać można na dwóch wzajemnie powiązanych płaszczyznach. Po pierwsze, należy się zastanowić, czy i do jakiego stopnia przepisy rozporządzenia MAR trzeba analizować przez pryzmat funkcjonalny, po drugie zaś, na ile raporty bieżące mają rzeczywiście normatywnie odrębny charakter od informacji wewnętrznych. Wydaje się, że nie występują jasne przesłanki umożliwiające udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na tak postawione pytania. Analiza przyszłego stanu prawnego musi mieć charakter konkretny w tym sensie, iż wziąć należy pod uwagę relacje pomiędzy jakąkolwiek dodatkową instytucją (taką jak raporty bieżące) a informacjami wewnętrznymi.

Należy tym samym stanąć na stanowisku, że nie jest całkowicie wykluczone umieszczenie dodatkowych elementów regulacji w zakresie obowiązków informacyjnych emitentów po wejściu w życie rozporządzenia MAR. Trzeba jednak mieć na uwadze, że nie mogą one w jakikolwiek sposób kolidować z regulacjami prawa Unii Europejskiej.

Powyższe stwierdzenie nie oznacza oczywiście, że takie rozwiązania byłyby pożądane, czy też że nie generowałyby wielu negatywnych efektów (tak jak dzieje się to w obecnym stanie prawnym), świadczy jedynie o tym, że mogłyby one być dopuszczalne. Tym samym, pomimo uchwalenia rozporządzenia MAR, polski ustawodawca w dalszym ciągu ma pewne (w większym stopniu ograniczone) pole manewru w zakresie stworzenia odpowiednich, efektywnych regulacji dotyczących obowiązków informacyjnych emitentów. Propozycja takich ram prawnych zawarta została w następnej części artykułu.

5.2. Potencjalny model regulacji obowiązków informacyjnych emitentów

Powyżej zaprezentowano pewien kierunek przyszłych zmian legislacyjnych, natomiast w podrozdziale 4. przedstawiono wyniki analizy wpływu realizacji obowiązków informacyjnych na ceny akcji. W następnej kolejności należy odpowiedzieć na pytanie o implikacje uzyskanych wyników w kontekście pożądanej regulacji rynku kapitałowego w zakresie obowiązków informacyjnych emitentów oraz o optymalny model regulacji obowiązków informacyjnych po wejściu w życie rozporządzenia MAR.

W oparciu o analizę empiryczną można stwierdzić, że na rynku giełdowym wystąpił w pewnym zakresie szum informacyjny. Duża część zbędnych kategorii informacji przekazywanych przez emitentów cechuje się nieznacznym wpływem na ceny akcji, co oznacza, iż informacje te są w wielu przypadkach ignorowane przez rynek. Z kilku przyczyn taka sytuacja nie jest pożądanym stanem.

Po pierwsze, w razie przekazywania zbyt wielu nieistotnych informacji, te mające rzeczywiste znaczenie mogą być w mniejszym stopniu zauważane przez uczestników rynku. Po drugie, obszerna regulacja zwiększa koszty funkcjonowania przedsiębiorstw notowanych na rynku giełdowym. Po trzecie, co istotne zwłaszcza w kontekście wejścia w życie rozporządzenia MAR, dualizm obowiązków informacyjnych generować może negatywne efekty na płaszczyźnie stosowania prawa, polegające na analizie informacji wewnętrznych (poufnych) przez pryzmat zamkniętego katalogu raportów bieżących. Po czwarte, na co wskazano w poprzedniej części artykułu, zbyt bliskie powiązanie pomiędzy niektórymi kategoriami raportów bieżących a informacjami wewnętrznymi w przyszłości (po wejściu w życie rozporządzenia MAR) może rodzić wątpliwości co do zgodności regulacji polskich z prawem Unii Europejskiej.

Postulat znacznej liberalizacji obowiązków informacyjnych emitentów jest zatem uzasadniony. Wydaje się, że po okresie dynamicznego rozwoju polskiego rynku kapitałowego, w którym obowiązywała obszerna, szczegółowa regulacja, przyszedł czas na przepisy mniej restrykcyjne. Ma to związek z wypracowaną przez lata praktyką i doświadczeniami uczestników obrotu, których brakowało w okresie kształtowania się polskiego rynku kapitałowego w latach dziewięćdziesiątych, jak również z ujednoliceniem przepisów w zakresie obowiązków informacyjnych na poziomie prawa Unii Europejskiej. W dalszej kolejności należy odpowiedzieć na pytanie, jak dokładnie mogłyby wyglądać

zmiany i jakie są potencjalne możliwości w zakresie modelu regulacji dotyczącej przekazywania informacji przez emitentów.

Zważywszy na wyniki analizy empirycznej, można rozważyć pewien model pośredni, który unikałby zarówno skrajności w postaci całkowitej liberalizacji (pełna likwidacja raportów bieżących, pozostawienie wyłącznie instytucji informacji poufnych), jak i przede wszystkim pozostawienia bez zmian silniejszej, obecnie obowiązującej regulacji.

Jak wskazano w niniejszym artykule, część omawianych kategorii obowiązków informacyjnych stanowi niejako uszczegółowienie informacji poufnych. Informacje z tych kategorii w zasadzie spełniają przesłanki potencjalnej cenotwórczości i tylko wolą ustawodawcy zostały dodatkowo zapisane w zamkniętym katalogu. Część z tych informacji i tak byłaby przekazywana na podstawie przepisów dotyczących informacji poufnych, natomiast bardzo sztywna regulacja stanowi pewien normatywny naddatek, który może powodować, że przekazywane będą również informacje niemające istotnego charakteru.

Tak jest niewątpliwie w przypadku pierwszych trzech kategorii. Z uwagi na rozwój rynków finansowych pełne określenie zdarzeń, które powinny podlegać raportowaniu, jest niemożliwe. Ponadto pojawia się zagrożenie, że emitenci będą analizowali obowiązki informacyjne przez pryzmat zamkniętego katalogu, co spowoduje, że informacje o wielu ważnych zdarzeniach niezawartych w katalogu nie będą przekazywane do publicznej wiadomości (tak było przy okazji wspomnianych już umów opcji walutowych). Należy również dodać, iż informacje z grupy I wykazały się niższą cenotwórczością niż te z grupy VIII (informacje poufne). Z uwagi na powyższe argumenty uzasadniony jest postulat usunięcia okoliczności należących do grupy I, II i III przekazywanych informacji z katalogu raportów bieżących. Jest to również istotne w perspektywie możliwego „dublowania” się okoliczności zawartych w tychże trzech grupach z okolicznościami spełniającymi przesłanki informacji wewnętrznych w rozumieniu rozporządzenia MAR (obecnie dyrektywy MAD implementowanej w art. 154 ustawy o obrocie).

Z drugiej strony, część zaprezentowanych w niniejszej pracy kategorii informacji może pozostać w katalogu raportów bieżących. Pierwszym kryterium, w oparciu o które należy podjąć decyzję o silniejszej regulacji, jest stopień możliwej standaryzacji i kompleksowego określenia tychże kategorii, natomiast drugim (pomocniczym) kryterium – wpływ przekazywania tych informacji na ceny akcji. Grupami informacji, które spełniają te kryteria, są zdarzenia związane z emisją nowych akcji (grupa V) oraz informacje o walnym zgromadzeniu (grupa VII).

W przypadku obu kategorii możliwe jest pełne określenie kompletu informacji, które powinny zostać upublicznione (bez wystąpienia ryzyka, że ważne okoliczności nie zostaną objęte regulacją) wraz z pełnym stopniem standaryzacji takich raportów. Informacje związane z walnym zgromadzeniem mają w zasadzie taki sam charakter, zawierając podstawowe informacje na temat planowanego zgromadzenia, projekty uchwał, porządek obrad oraz wiadomość o przebiegu obrad. Z uwagi na stwierdzoną wysoką cenotwórczość oraz to, że dla wielu inwestorów pełne zrozumienie regulacji dotyczących walnego zgromadzenia może nastręczać pewnych trudności, regulacja określająca szczegółowo zakres przekazywanych informacji jest pożądana. Podobny argument znajduje zastosowanie w przypadku zdarzeń związanych z emisją nowych akcji – w tym wypadku standaryzacja polegająca na szczegółowym określeniu zakresu i formy raportów jest możliwa i pożądana.

Nieco inaczej jest z grupą VI, która dotyczy zmian personalnych. Pomimo że informacje te wykazały się względną cenotwórczością, nie ma wątpliwości, iż zdarzenia te stanowią tak istotne dla funkcjonowania spółki okoliczności, że będą spełniać przesłanki informacji poufnej (informacji wewnętrznej), dlatego też pozostawienie ich w katalogu wydaje się normatywnym naddatkiem.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, zasadny wydaje się postulat usunięcia z katalogu raportów bieżących wszystkich zdarzeń dotyczących zawieranych umów, zdarzeń związanych z mieniem o znacznej wartości (grupa I), zmian statutu, podwyższenia kapitału zakładowego, upadłości i transformacji (grupa II), postępowania sądowego, pozasądowego i administracyjnego (grupa III) oraz zmian personalnych (grupa VI). Takie działanie spowodowałoby również jeszcze silniejsze normatywne oderwanie instytucji raportów bieżących od informacji wewnętrznych (poufnych), co jest zgodne z postulatami dostosowania polskiego prawa do rozporządzenia MAR.

Kategoria obecnych raportów bieżących zostałaby tym samym radykalnie zmniejszona. Zawierałaby ona tylko informacje o walnym zgromadzeniu oraz szczegółowe informacje o emisji nowych akcji.

Co najbardziej istotne, proponowany model zakłada likwidację występującego obecnie dualizmu informacyjnego. W zamkniętym katalogu znajdowałyby się wyłącznie okoliczności, które z założenia podlegają pełnej standaryzacji (informacje o walnych zgromadzeniach oraz emisja nowych akcji), natomiast inne informacje dotyczące spółki byłyby przekazywane tylko w oparciu o przesłanki informacji wewnętrznej.

Propozycja taka zakłada zatem pewnego rodzaju „przeorientowanie” instytucji raportów bieżących. Jak wielokrotnie podkreślano, w obecnym stanie

prawnym jest to instytucja normatywnie odrębna, lecz funkcjonalnie zbliżona do informacji poufnych (wewnętrznych). Likwidacja większości z tych okoliczności wskazanych jako raporty bieżące, które *de facto* mogłyby stanowić informacje poufne, zmieni taki stan rzeczy. Raporty bieżące (lub tożsama instytucja, gdyż zakres postulowanych zmian mógłby uzasadniać również zmianę nazwy tej instytucji) pełniłyby zatem nieco inną funkcję niż obecnie (a tym samym inną niż informacje wewnętrzne), prowadząc do pewnego rodzaju systematyzacji informacji na temat z góry określonych wydarzeń związanych z działalnością emitenta, takich jak przede wszystkim walne zgromadzenia czy też emisje nowych akcji.

6. Podsumowanie

1. 16 kwietnia 2014 r. uchwalone zostało rozporządzenie MAR poświęcone m.in. obowiązkom informacyjnym emitentów, zastępujące obecnie obowiązującą dyrektywę MAD. Rozporządzenie wchodzi w życie 3 lipca 2016 r., do tego czasu należy wprowadzić wiele zmian legislacyjnych, związanych z dostosowaniem systemu prawnego do nowych regulacji.

2. W polskim prawie rynku kapitałowego występuje dualizm w zakresie stałych obowiązków informacyjnych emitentów. Przepisy ustawy o ofercie publicznej przewidują obowiązek przekazywania do publicznej wiadomości zarówno informacji poufnych (który ma swoje umocowanie w prawie Unii Europejskiej), jak również informacji o zajściu okoliczności zawartych w zamkniętym katalogu raportów bieżących w Rozporządzeniu Ministra Finansów (który to katalog jest dodatkiem polskiego ustawodawcy niewynikającym z obowiązku implementacji dyrektywy MAD, a tym samym niezwiązany z przepisami rozporządzenia MAR).

3. Wzajemne relacje pomiędzy raportami bieżącymi a informacjami poufnymi są złożone. Część okoliczności zawartych w Rozporządzeniu spełnia wszystkie przesłanki informacji poufnych (zakres przedmiotowy, niepubliczny charakter, cenotwórczość oraz precyzyjność) i tym samym stanowią one *de facto* przykładowe informacje poufne. Inne ze zdarzeń zawartych w Rozporządzeniu nie mają cenotwórczego (*ex ante*) charakteru i uzasadnieniem dla umieszczenia ich w zamkniętym katalogu jest raczej postulat transparentności. W ujęciu funkcjonalnym podstawowym uzasadnieniem dla obowiązku niezwłocznego przekazywania informacji do publicznej wiadomości jest jednak ich cenotwórczy charakter.

4. Katalog raportów bieżących został określony bardzo szeroko, co może powodować szereg negatywnych efektów. Należy w tym kontekście wskazać na szum informacyjny, który może prowadzić do nadmiaru informacji i niezauważenia przez uczestników rynku informacji bardziej istotnych, a tym samym deprecjację instrumentu prawnego, jakim jest obowiązek niezwłocznego przekazywania informacji. Poza tym przedstawiony dualizm obowiązków informacyjnych może powodować pewne problemy w interpretacji przepisów przez uczestników rynku i prowadzić do analizy informacji poufnych przez pryzmat raportów bieżących, podczas gdy normatywnie instytucje te traktować należy odrębnie. Szeroko określone obowiązki informacyjne zwiększają ponadto koszty działania spółek i mogą stanowić tym samym pewną barierę dla rozwoju rynku kapitałowego.

5. Zaprezentowane w artykule wyniki analiz empirycznych wskazują na fakt, że część przekazywanych informacji nie ma cenotwórczego charakteru. Obecna regulacja w zakresie obowiązków informacyjnych może zatem prowadzić do szumu informacyjnego.

6. W związku z wejściem w życie rozporządzenia MAR zasadny jest postulat likwidacji znacznej części katalogu raportów bieżących. Postulat ten ma również uzasadnienie w przedstawionych wynikach analizy empirycznej w zakresie wpływu przekazywania informacji na ceny akcji emitentów.

In search of a new model of regulation of listed companies' disclosure requirements in view of the changes in EU capital market laws. Legal and economic approach including the econometric analysis of the impact of the execution of information disclosure requirements on stock prices of issuers

This article discusses Polish regulations concerning disclosure requirements on regulated market. First parts of the article present the current state of legislation, including the legal institutions of inside information and current reports in Polish legal system as well as institutions of EU law regarding information disclosure. It was noted that in the Polish capital market law there is a specific duality of disclosure requirements – the issuers are obliged to disclose both information which satisfies the conditions of inside information as well as information about any occurrence which is provided in closed catalog of current

reports. The article also discussed the relation between inside information and current reports. It was also indicated that the current, strong regulation may lead to some negative effects. The empirical part of the article presented the results of econometric studies on the impact of information disclosure on the share prices of Warsaw Stock Exchange Index of biggest companies (WIG20). Based on these analysis the study presents *de lege ferenda* comments regarding eligible amendments to polish mandatory disclosure regulations and thus possible new model of these regulations. The conclusion of the presented analysis is the postulate of a liberalization of the disclosure requirements of issuers which would involve the reduction of current reports.

Aneks I. Raporty bieżące emitentów

Grupa I
<p>Rozporządzenie §5 ust.1:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) nabycie lub zbycie aktywów o znacznej wartości, a także ustanowieniu hipoteki, zastawu lub innego ograniczonego prawa rzeczowego na aktywach o znacznej wartości, przez emitenta lub jednostkę od niego zależną, pod warunkiem że wartość hipoteki, zastawu lub innego ograniczonego prawa rzeczowego na aktywach o znacznej wartości stanowi co najmniej 100 % wartości aktywów o znacznej wartości, na której zostało ustanowione to prawo, lub ma wartość większą niż wyrażona w złotych równowartość kwoty 1.000.000 euro, przeliczonej według kursu średniego ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski, obowiązującego w dniu powstania obowiązku informacyjnego, w zależności od tego, która z tych wartości jest niższa, 2) utrata przez emitenta lub jednostkę od niego zależną, w wyniku zdarzeń losowych, aktywów o znacznej wartości, 3) zawarcie przez emitenta lub jednostkę od niego zależną znaczącej umowy, 4) spełnienie się lub niespełnienie warunku dotyczącego zawartej przez emitenta lub jednostkę od niego zależną znaczącej umowy warunkowej, 5) wypowiedzenie lub rozwiązanie umowy będącej znaczącą umową w momencie jej wypowiedzenia lub rozwiązywania, zawartej przez emitenta lub jednostkę od niego zależną, 7) udzielenie przez emitenta lub jednostkę od niego zależną poręczenia kredytu lub pożyczki lub udzielenie gwarancji (...)
Grupa II
<p>Rozporządzenie §5 ust.1:</p> <ol style="list-style-type: none"> 6) nabycie lub zbycie przez emitenta lub jednostkę od niego zależną papierów wartościowych wyemitowanych przez emitenta, 9) rejestracja przez sąd zmiany wysokości lub struktury kapitału zakładowego emitenta, 10) zmiana praw z papierów wartościowych emitenta, 11) emisja obligacji, w przypadku gdy wartość emitowanych obligacji przekracza 10% kapitałów własnych emitenta, oraz emisja obligacji zamiennych na akcje, obligacji z prawem pierwszeństwa oraz obligacji przychodowych, 12) umorzenie akcji emitenta, 13) podjęcie decyzji o zamiarze połączenia emitenta z innym podmiotem, 14) połączenie emitenta z innym podmiotem, 14a) podjęcie decyzji o zamiarze transgranicznego połączenia się emitenta z innym podmiotem, 14b) transgraniczne połączenie się emitenta z innym podmiotem, 15) podjęcie decyzji o zamiarze podziału emitenta, 16) podział emitenta, 17) podjęcie decyzji o zamiarze przekształcenia emitenta, 18) przekształcenie emitenta, 23) umieszczenie wpisu dotyczącego przedsiębiorstwa emitenta w dziale 4 rejestru przedsiębiorców, o którym mowa w ustawie o KRS, 24) [czynności związane z postępowaniem upadłościowym lub naprawczym] <p>Rozporządzenie §38 ust.1:</p>

<p>2) w przypadku zamierzonej albo dokonanej zmiany statutu – dotychczas obowiązujące jego postanowienia, treść proponowanych albo dokonanych zmian (...)</p> <p>Rozporządzenie §38 ust.3:</p> <p>(...) informacje określone w art. 442 § 2 Kodeksu spółek handlowych [podwyższenie kapitału zakładowego ze środków spółki]</p>
Grupa III
<p>Rozporządzenie §5 ust.1:</p> <p>8) wszczęcie przed sądem, organem właściwym dla postępowania arbitrażowego lub organem administracji publicznej postępowania dotyczącego zobowiązań lub wierzytelności emitenta lub jednostki od niego zależnej, których wartość stanowi odpowiednio co najmniej 10 % kapitałów własnych emitenta,</p> <p>Rozporządzenie §38 ust.1:</p> <p>10) informacje o wniesieniu powództwa o uchylenie lub stwierdzenie nieważności uchwały walnego zgromadzenia oraz o wydaniu przez sąd wyroku w sprawie, jak również o terminie stwierdzenia nieważności lub uchylenia uchwały bądź oddalenia powództwa;</p>
Grupa IV
<p>Rozporządzenie §5 ust.1:</p> <p>25) sporządzenie prognozy lub szacunków wyników finansowych emitenta lub jego grupy kapitałowej, jeżeli emitent podjął decyzję o ich przekazaniu do wiadomości publicznej,</p> <p>26) przyznanie lub zmiana ratingu dokonanego na zlecenie emitenta</p> <p>Rozporządzenie §38 ust.1:</p> <p>11) wszystkie decyzje dotyczące deklaracji wypłat lub wstrzymania wypłat zaliczki na poczet przewidywanych dywidend oraz wypłat lub wstrzymania wypłat dywidend lub odsetek od papierów wartościowych;</p> <p>Rozporządzenie §38 ust.2:</p> <p>W przypadku podjęcia przez walne zgromadzenie uchwały o wypłacie dywidendy, emitent jest obowiązany do przekazania, w formie raportu bieżącego informacji na temat wysokości dywidendy, wartości dywidendy przypadającej na jedną akcję, liczby akcji objętych dywidendą, dnia dywidendy oraz terminu wypłat dywidendy.</p>
Grupa V
<p>Rozporządzenie §33:</p> <p>1. W przypadku zakończenia subskrypcji lub sprzedaży, związanej z wprowadzeniem papierów wartościowych emitenta do obrotu na rynku oficjalnych notowań giełdowych i przydziałem papierów wartościowych, emitent jest obowiązany do przekazania, w formie raportu bieżącego (...) [danych związanych z tą subskrypcją lub sprzedażą]</p> <p>Rozporządzenie §34:</p> <p>1. W przypadku dopuszczenia papierów wartościowych do obrotu na rynku oficjalnych notowań giełdowych emitent jest obowiązany do przekazania, w formie raportów bieżących, informacji o [zdarzeniach związanych z tym dopuszczeniem]</p> <p>2. W przypadku odmowy dopuszczenia papierów wartościowych emitenta do obrotu na rynku oficjalnych notowań giełdowych emitent jest obowiązany do przekazania w formie raportu bieżącego informacji o odmowie dopuszczenia papierów wartościowych emitenta do obrotu na rynku oficjalnych notowań giełdowych wraz z określeniem daty niedopuszczenia, liczby niedopuszczonych papierów wartościowych oraz ich serii.</p>
Grupa VI

<p>Rozporządzenie §5 ust.1:</p> <p>21) odwołanie lub rezygnacji osoby zarządzającej lub nadzorującej albo powzięciu przez emitenta informacji o decyzji osoby zarządzającej lub nadzorującej o rezygnacji z ubiegania się o wybór w następnej kadencji,</p> <p>22) powołanie osoby zarządzającej lub nadzorującej,</p>
Grupa VII
<p>Rozporządzenie §38 ust.1:</p> <p>1) informacje zawarte w ogłoszeniu o walnym zgromadzeniu spółki publicznej, dokonany zgodnie z art. 402² Kodeksu spółek handlowych;</p> <p>3) treść projektów uchwał oraz załączników do tych projektów, które mają być przedmiotem obrad walnego zgromadzenia, istotnych dla podejmowanych uchwał, które nie zostały uprzednio przekazane do publicznej wiadomości na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 1 ustawy o ofercie publicznej;</p> <p>4) w przypadku wprowadzenia zmian do porządku obrad walnego zgromadzenia na żądanie akcjonariusza lub akcjonariuszy – nowy porządek obrad wraz z wyliczeniem nowych lub zmienionych punktów oraz z treścią projektów uchwał lub z uzasadnieniem do nowych lub zmienionych punktów;</p> <p>5) w przypadku zgłoszenia przez akcjonariusza lub akcjonariuszy projektów uchwał dotyczących spraw wprowadzonych do porządku obrad walnego zgromadzenia lub spraw, które mają zostać wprowadzone do porządku obrad walnego zgromadzenia – treść projektów uchwał;</p> <p>6) informacje o ogłoszeniu przerwy w obradach walnego zgromadzenia wraz z określeniem daty jego wznowienia;</p> <p>7) treść uchwał podjętych przez walne zgromadzenie oraz treść załączników do tych uchwał, a przy każdej uchwale również liczba akcji, z których oddano ważne głosy, oraz procentowy udział tychże akcji w kapitale zakładowym, łączna liczba ważnych głosów, w tym liczba głosów "za", "przeciw" i "wstrzymujących się";</p> <p>8) informacje o odstąpieniu przez walne zgromadzenie od rozpatrzenia któregośkolwiek z punktów planowanego porządku obrad;</p> <p>9) informacje o sprzeciwach zgłoszonych do protokołu podczas obrad walnego zgromadzenia, ze wskazaniem, których uchwał dotyczyły;</p> <p>12) informacje udzielone akcjonariuszowi poza walnym zgromadzeniem na podstawie art. 428 § 5 lub 6 Kodeksu spółek handlowych;</p> <p>13) udzielone akcjonariuszowi, na podstawie art. 429 § 1 Kodeksu spółek handlowych, informacje wynikające z zobowiązania przez sąd rejestrowy zarządu emitenta do udzielenia akcjonariuszowi, który zgłosił sprzeciw do protokołu w sprawie odmowy ujawnienia żądanej na walnym zgromadzeniu informacji, oraz informacje, do których ogłoszenia emitent został zobowiązany, na podstawie art. 429 § 2 Kodeksu spółek handlowych, przez sąd rejestrowy, a które zostały udzielone innemu akcjonariuszowi poza walnym zgromadzeniem.</p>

Źródło: Opracowanie własne

Aneks II. Informacje przekazane przez spółki z indeksu WIG20 w latach 2010 – 2011

Liczba raportów

2496

		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
		254	751	50	114	90	155	178	268	165	471
		(18)	(20)	(8)	(16)	(15)	(20)	(20)	(19)	(20)	(20)
ACO	84	2	12	0	3	16	8	15	6	6	16
BHW	51	4	3	0	9	0	9	6	1	12	7
BRE	141	21	25	0	4	10	10	4	9	10	48
GTC	59	9	1	0	0	0	10	10	3	9	17
GTN	124	0	9	0	0	16	6	9	33	8	43
JSW	25	2	2	0	0	3	2	2	2	2	10
KER	90	3	3	0	4	5	1	13	27	10	24
KGH	86	14	7	3	12	0	12	8	11	12	7
LTS	72	21	2	0	0	7	7	10	6	10	9
LWB	75	18	7	1	4	1	6	5	3	7	23
PBG	137	54	4	0	8	2	3	6	24	10	26
PEO	115	2	20	23	14	10	12	4	0	9	21
PGE	118	10	39	0	5	4	6	11	17	8	18
PGN	249	23	72	7	8	2	10	31	71	8	17
PKN	304	31	224	4	11	0	5	5	9	8	7
PKO	120	8	40	6	8	2	14	9	9	8	16
PZU	52	0	4	1	3	8	9	7	4	7	9
TPE	109	9	19	0	4	2	9	11	9	6	40
TPS	284	6	224	5	6	0	10	6	12	7	8
TVN	201	17	34	0	11	2	6	6	12	8	105

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze strony internetowej Giełdy Papierów
Wartościowych w Warszawie – www.gpw.pl

Aleksandra Sydor*

Głosa krytyczna do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 18 kwietnia 2008 r., sygn. akt II CSK 636/2007

W wyroku z 18 kwietnia 2008 r., sygn. akt II CSK 636/2007, Sąd Najwyższy kolejny już raz opowiedział się za poddaniem spraw o zadośćuczynienie pieniężne za krzywdę spowodowaną naruszeniem dobra osobistego właściwości sądów rejonowych, o ile tylko wysokość żadanego zadośćuczynienia nie przekracza kwoty 75 000 zł (art. 17 pkt 4 k.p.c). Stanowisko to Sąd Najwyższy uzasadnił poprzez przywołanie uchwały Sądu Najwyższego w składzie 7 sędziów – Izby Cywilnej i Administracyjnej z 26 czerwca 1985 r., sygn. akt III CZP 27/85, w pełni podzielając zawartą w jej uzasadnieniu argumentację. Stanowisko takie nie zasługuje na aprobatę, gdyż trafność argumentacji zawartej w uchwale Sądu Najwyższego z 1985 r. budziła wiele wątpliwości już w chwili jej podejmowania, natomiast aktualnie, wskutek zmiany stanu prawnego, dodatkowo uległa częściowej dezaktualizacji. Wobec tego należy krytycznie ocenić brak jakiegokolwiek refleksji nad prawidłowością przyjętego poglądu.

W tezie omawianego wyroku z 18 kwietnia 2008 r.¹ Sąd Najwyższy

* Doktorantka w Katedrze Prawa Własności Intelektualnej Uniwersytetu Jagiellońskiego; w 2015 r. ukończyła aplikację adwokacką, zdając egzamin adwokacki z wynikiem pozytywnym.

1 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2008 r., sygn. akt II CSK 636/2007, LexisNexis nr 2786549.

stwierdził, iż: „Naruszenie dobra osobistego może uzasadniać wystąpienie z roszczeniami zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym. Jeśli poszkodowany występuje z roszczeniem o charakterze niemajątkowym bądź – jednocześnie – z niemajątkowym i majątkowym, to sprawa należy do właściwości rzeczowej sądu okręgowego na podstawie art. 17 pkt 1 k.p.c. Jeżeli jednak poszkodowany domaga się wyłącznie ochrony o charakterze majątkowym, np. występuje jedynie z roszczeniem o zasądzenie zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, wówczas właściwość rzeczową sądu okręgowego uzasadnia jedynie art. 17 pkt 4 k.p.c.”.

Teza powyższa, *mutatis mutandis*, w istocie rzeczy stanowi powtórzenie treści uchwały Sądu Najwyższego w składzie 7 sędziów – Izby Cywilnej i Administracyjnej z 26 czerwca 1985 r.². Z uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z 18 kwietnia 2008 r. wynika, że SN w całości i bez zastrzeżeń podziela argumentację przedstawioną przez SN w powołanej uchwale, uznając ją za w pełni aktualną. W mojej ocenie, już choćby z uwagi na sam fakt, że od dnia podjęcia powołanej uchwały minęło ponad dwadzieścia lat, celowym wydaje się podjęcie próby weryfikacji jej aktualności na gruncie zmienionego przecież stanu prawnego i bardziej krytyczne spojrzenie na trafność zawartych w niej poglądów. Ewentualny wniosek, że uchwała Sądu Najwyższego z 1985 r. uległa dezaktualizacji, przekładałby się automatycznie na negatywną ocenę najnowszego orzecznictwa Sądu Najwyższego, w tym omawianego wyroku, które powołaną uchwałę zdaje się przyjmować bezrefleksyjnie³.

Analizę argumentów zawartych w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z 1985 r. należy poprzedzić uwagą wstępną o charakterze terminologicznym. Jakkolwiek ze względu na jej oczywistość może ona wydawać się zbędna, to z uwagi na fakt, że SN w uzasadnieniu omawianej uchwały pojęciami o kluczowym znaczeniu posługuje się wyjątkowo nieprecyzyjnie, jej poczynienie jest konieczne.

Pod wyrażeniem „sprawy o prawa niemajątkowe”, użytym przez ustawodawcę w art. 17 pkt 1 k.p.c., w doktrynie rozumie się sprawy,

² Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 1985 r., sygn. akt III CZP 27/85, OSPiKA 1987/10, poz. 190.

³ Zob. także Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2006 r., sygn. akt I PZP 3/2006, OSNP 2007/11-12, poz. 151.

„w których powód domaga się ochrony dobra niemającego charakteru majątkowego, w szczególności wszystkich dóbr osobistych (art. 23 i 24 k.c.)”⁴. Roszczenie – to z kolei prawo podmiotowe, którego treścią jest uprawnienie żądania od oznaczonej osoby zachowania się w określony sposób⁵. Ze względu na ich charakter, wyróżnia się roszczenia majątkowe, służące w typowych sytuacjach realizacji interesów majątkowych, oraz roszczenia niemajątkowe, które w typowych sytuacjach mają na celu realizację interesów niemajątkowych uprawnionego⁶.

Przyjmując powyższe, zresztą dość powszechnie aprobowane rozumienie podanych pojęć, wydaje się, że zastosowanie art. 17 pkt 1 k.p.c. w odniesieniu do tych sytuacji, gdy powód domaga się zasądzenia zadośćuczynienia pieniężnego za krzywdę spowodowaną naruszeniem jego dobra osobistego, czy też określonej sumy na wskazany przez niego cel społeczny, jest oczywiste. Głównym celem powoda jest bowiem uzyskanie w drodze postępowania sądowego ochrony jego dobra niemajątkowego (dobra osobistego), a niejako przy okazji, w braku lepszych środków ochrony⁷, powód dochodzi roszczenia majątkowego (pieniężnego), jakim jest roszczenie o zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, względnie roszczenie o zapłatę określonej sumy na wskazany przez niego cel społeczny. Mimo to, we wspomnianej uchwale przytoczono szereg argumentów, które ze względu na ich wagę, zdaniem Sądu Najwyższego, stanowią przeszkodę dla przyjęcia przedstawionej interpretacji art. 17 pkt 1 k.p.c.

Zwalczanie zaproponowanej powyżej wykładni przepisu art. 17 pkt 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoczyna od stwierdzenia, że uznanie, iż zawarte w pozwie żądanie zasądzenia określonej sumy na rzecz Polskiego Czerwonego Krzyża⁸ nie jest roszczeniem majątkowym, lecz dochodzeniem

⁴ A. Adamczuk, M. Manowska, P. Prus, M. Radwan, M. Sieńko, E. Stefańska, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, LexPolonica/el. 2013, komentarz do art. 17 k.p.c., t. 2.

⁵ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2009, s. 90.

⁶ T. Targosz, w: J. Barta, R. Markiewicz (red.), *Media a dobra osobiste*, Warszawa 2009, s. 288.

⁷ W piśmiennictwie wskazuje się często na nieadekwatność zadośćuczynienia pieniężnego jako środka ochrony dóbr osobistych; zob. np.: *ibidem*, s. 330.

⁸ Do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 23 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, w przypadku naruszenia dobra osobistego poszkodowany mógł, na mocy

prawa osobistego, nakazywałoby przyjęcie, że podana w pozwie kwota nie stanowi wartości przedmiotu sporu. To z kolei, zdaniem Sądu Najwyższego, wyłączałoby możliwość pobrania wpisu stosunkowego od pozwu oraz przyznania wynagrodzenia adwokackiego. Argument ten, w szczególności na tle aktualnego stanu prawnego, jest błędny w całej swej rozciągłości, a to z następujących przyczyn.

Po pierwsze, przedstawiona wyżej wykładnia art. 17 pkt 1 k.p.c. wcale nie opiera się na założeniu, że żądanie zasądzenia określonej sumy na wskazany cel społeczny nie jest roszczeniem majątkowym. Wobec tego całość argumentacji, jaką Sąd Najwyższy wymierza przeciwko temu założeniu, uznać należy za bezprzedmiotową. Uznanie żądania zasądzenia określonej sumy na wskazany cel społeczny za roszczenie niemajątkowe wcale nie jest konieczne dla uzasadnienia właściwości rzeczowej sądu okręgowego, gdyż art. 17 pkt 1 k.p.c. wyraźnie dopuszcza łączne dochodzenie praw niemajątkowych wraz z roszczeniami majątkowymi. Co więcej, nie jest możliwe odrębne dochodzenie zapłaty odpowiedniej sumy na wskazany przez powoda cel społeczny, bez jednoczesnego dochodzenia ochrony prawa niemajątkowego. Roszczenie to jest nierozdzielnie związane z ochroną prawa niemajątkowego i jego odrębne dochodzenie jest wyłączone. Nie da się zasądzić odpowiedniej sumy na cel społeczny czy też zadośćuczynienia pieniężnego bez uprzedniego ustalenia, że dobro osobiste (prawo niemajątkowe) powoda zostało naruszone w sposób bezprawny i zawiniony. Innymi słowy ustalenie, że dobro osobiste zostało naruszone bezprawnie i w sposób zawiniony, jest przesłanką zasądzenia roszczenia majątkowego. Tym samym dochodzenie ochrony prawa niemajątkowego i związanego z nim roszczenia majątkowego będą zawsze występowały razem. Zasądzenie roszczenia majątkowego jest bowiem środkiem ochrony prawa niemajątkowego. Przykładem zupełnie hipotetycznym i niespotykanym w praktyce byłaby sy-

art. 448 k.c., żądać uiszczenia odpowiedniej sumy na rzecz Polskiego Czerwonego Krzyża. Po wejściu w życie nowelizacji sierpniowej, na mocy art. 24 k.c., poszkodowany może domagać się bądź zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, bądź zapłaty odpowiedniej sumy na wskazany przez niego cel społeczny. Świadczenia te, w kontekście omawianych tu orzeczeń, traktować należy jako równoważne. W dalszej części glosy używane będą pojęcia obowiązujące w aktualnym stanie prawnym.

tuacja, w której powód w dwóch odrębnych procesach najpierw dochodziłby ochrony o charakterze niemajątkowym naruszonego dobra osobistego, a następnie, uzyskawszy stosowny prejudykat, roszczeń majątkowych z tego samego tytułu.

Po drugie, żadne przyczyny nie stoją na przeszkodzie nieuznawaniu podanej w pozwie kwoty za wartość przedmiotu sporu, w szczególności nie jest taką przyczyną istnienie art. 19 § 2 k.p.c. Przepis ten wymaga oznaczenia w pozwie wartości przedmiotu sporu w sprawach majątkowych, a to poprzez podanie określonej kwoty pieniężnej. Do spraw o ochronę dóbr osobistych, które bezdyskusyjnie są sprawami niemajątkowymi, przepis ten nie znajduje zastosowania i na tym stwierdzeniu rozważania w tym przedmiocie można by z powodzeniem zakończyć. Niemniej można dodać, że jeśli nawet Sąd Najwyższy, podejmując uchwałę w 1985 r., z jakichś przyczyn miał trudności z zaakceptowaniem możliwości pozostawienia bez dalszego oddźwięku procesowego pojawiającej się w petitum pozwu kwoty, to przy aktualnym stanie prawnym możliwość taka nie stanowi już żadnej kontrowersji. Mianowicie, na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, skarżący może domagać się przyznania mu od Skarbu Państwa sumy pieniężnej w wysokości od 2000 do 20 000 zł. Suma ta, jak podnosi się w doktrynie, stanowi „szczególną formę zadośćuczynienia”⁹. Jakkolwiek żądanie przyznania tej kwoty od Skarbu Państwa pojawia się w petitum skargi, to nie istnieje obowiązek jej dodatkowego wskazywania jako wartość przedmiotu sporu. Wymóg ten nie został wyartykułowany ani w powołanej ustawie, ani w doktrynie, ani w orzecznictwie, nie jest również egzekwowany w praktyce. Jak widać, ustawodawca najwyraźniej dopuszcza dochodzenie roszczenia majątkowego bez jednoczesnego oznaczania w piśmie wszczynającym postępowanie wartości przedmiotu sporu.

Po trzecie, trudno się zgodzić z twierdzeniem Sądu Najwyższego wyrażonym w uchwale z 1985 r., że nierozwiązywalnym problemem będącym konsekwencją przyjęcia, że zawarte w pozwie żądanie zasądzenia

⁹ M. Romańska, *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego*, Przegląd Sądowy 2005, nr 11-12, s. 72.

na podstawie art. 448 k.c. sumy pieniężnej nie stanowi roszczenia majątkowego w rozumieniu art. 17 pkt 1 k.p.c., lecz dochodzenie prawa osobistego jest niemożność pobrania wpisu stosunkowego od pozwu. Faktem jest, że obowiązująca w chwili podejmowania uchwały z 1985 r. ustawa z 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych nie przewidywała wprost żadnej opłaty od pozwu w sprawach o ochronę dóbr osobistych. Niemniej, na jej gruncie możliwe było pobranie zamiast wpisu stosunkowego – wpisu tymczasowego. Zgodnie bowiem z jej art. 31 § 1, od pism wnoszonych w sprawach o prawa niemajątkowe przewodniczący określał wpis tymczasowy. Z kolei przepis art. 31 § 2 stanowił, że w orzeczeniu kończącym sprawę w pierwszej instancji sąd ustala sumę wpisu ostatecznego w sprawach o prawa niemajątkowe, mając na względzie stan majątkowy strony obciążonej kosztami oraz rodzaj sprawy i stopień jej zawichości.

Po czwarte wreszcie, wbrew twierdzeniu Sądu Najwyższego, konsekwencją braku obowiązku uiszczenia wpisu stosunkowego wcale nie jest niemożliwość przyznania kosztów zastępstwa adwokackiego. Obowiązujące w 1985 r. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 23 grudnia 1980 r. w sprawie opłat za czynności zespółów adwokackich pozwalało na przyznanie pełnomocnikowi kosztów zastępstwa pomimo braku oznaczenia wartości przedmiotu sporu. Przepis § 15 pkt 2 rozporządzenia stanowił bowiem samoistną podstawę przyznania wynagrodzenia adwokackiego, całkowicie uniezależnioną od wartości przedmiotu sporu, wskazując, że za prowadzenie sprawy o ochronę dóbr osobistych wynagrodzenie adwokackie wynosi od 800 do 1200 zł. Przepis ten miał charakter autonomiczny i możliwe było jego stosowanie bez odwoływania się do przepisu § 10 tegoż rozporządzenia.

Kwestia wpisu stosunkowego od pozwu jest jeszcze bardziej klarowna na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów. Jakkolwiek bowiem mogło budzić uzasadnione zastrzeżenia przyjęcie braku obowiązku uiszczenia wpisu od pozwu na gruncie ustawy Przepisy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych z 1950 r., to zastrzeżeń takich nie wywołuje aktualnie obowiązująca ustawa z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Zgodnie bowiem z jej art. 26 pkt 3, od pozwu o ochronę dóbr osobistych pobiera się opłatę stałą w wysokości

600 zł. Również aktualnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu przewiduje podstawę do zasądzenia wynagrodzenia adwokackiego za prowadzenie sprawy o ochronę dóbr osobistych, która jest uniezależniona od wartości przedmiotu sporu. Zgodnie bowiem z § 11 ust. 1 pkt 2 stawka minimalnego wynagrodzenia za prowadzenie sprawy o ochronę dóbr osobistych wynosi 360 zł. Na ewentualne zastrzeżenia co do wysokości tej kwoty, która w przypadkach dochodzenia wysokich roszczeń majątkowych może wydawać się nieadekwatna, odpowiedzieć można przypomnieniem, że powyższa kwota jest stawką minimalną i możliwe jest, zgodnie z § 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia, zasądzenie nawet jej sześciokrotności, jeśli tylko niezbędny nakład pracy adwokata i charakter sprawy za tym przemawiają. Podsumowując, należy stwierdzić, że dotycząca „aspektu kosztowego” argumentacja Sądu Najwyższego nie przekonywała już na gruncie stanu prawnego istniejącego w chwili podejmowania uchwały z 1985 r., natomiast obecnie uległa całkowitej dezaktualizacji. Wobec tego jej bezkrytyczne przyjmowanie nie zasługuje na aprobatę.

Argumentu przeciwko uznaniu sprawy o zapłatę określonej sumy na wskazany przez powoda cel społeczny za sprawę o charakterze niemajątkowym Sąd Najwyższy upatruje w tym, że ani w orzecznictwie, ani w piśmiennictwie dotyczącym postępowania nakazowego lub upominawczego nie podnosi się niedopuszczalności dochodzenia tego roszczenia w tych trybach. Jak już wyżej wspomniano, argument ten jest bezprzedmiotowy w świetle faktu, że przyjęcie niemajątkowego charakteru roszczenia o zapłatę określonej sumy na wskazany cel społeczny wcale nie jest przesłanką warunkującą poddanie sporu pod właściwość sądu okręgowego. Niezależnie od tego, rozumowanie to jest błędne także pod względem logicznym. Z faktu, że piśmiennictwo nie opowiada się przeciwko dochodzeniu w/w roszczenia w postępowaniu nakazowym lub upominawczym, wcale nie wynika, że jest to dopuszczalne. Tak jak prawo nie zajmuje się szczegółami (*de minimis non curat lex*), tak piśmiennictwo nie zajmuje się (a przynajmniej nie powinno) kwestiami oczywistymi, gdyż po prostu nie jest to potrzebne. Zadaniem doktryny

jest poszukiwanie rozwiązań zagadnień skomplikowanych i problematycznych, a nie powtarzanie treści przepisów, które są proste i powszechnie zrozumiałe.

I tak, art. 485 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym w roku 1985 stanowił, że powód może żądać wydania nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym, jeśli dochodzi wierzytelności pieniężnej albo świadczenia innych rzeczy zamiennych, a okoliczności uzasadniające dochodzenie roszczenia są udowodnione w całości dołączonymi do pozwu dokumentami. Roszczenie o zapłatę określonej sumy na wskazany cel społeczny bez wątpienia nie stanowi wierzytelności (a tym bardziej rzeczy zamiennej), która mogłaby być udowodniona w sposób wymagany powołanym przepisem. Możliwość zastosowania tego przepisu w przypadku dochodzenia zapłaty określonej sumy na wskazany cel społeczny czy zadośćuczynienia pieniężnego z tytułu naruszenia dóbr osobistych pozostaje w sferze czysto hipotetycznej. Z kolei otwierający regulację postępowania upominawczego art. 498 k.p.c. w brzmieniu z 1985 r. umożliwiał dochodzenie w tym trybie jedynie tych roszczeń, które podlegają właściwości rzeczowej sądu powiatowego (obecnie rejonowego). Jeśli więc przyjąć, że na podstawie art. 17 pkt 1 k.p.c. wszystkie sprawy o ochronę dóbr osobistych, niezależnie od tego, jakich roszczeń domaga się powód, podlegają właściwości sądu okręgowego, to niemożliwość dochodzenia tych roszczeń w postępowaniu upominawczym jest jeszcze bardziej oczywista niż w przypadku postępowania nakazowego, stanowiąc tym samym przedmiot rozważań o znikomym stopniu atrakcyjności dla piśmiennictwa.

W dalszej części uzasadnienia uchwały Sąd Najwyższy stwierdza, że za poddaniem spraw, w których powód dochodzi wyłącznie roszczenia majątkowego, właściwości rzeczowej sądów rejonowych przemawia również to, iż „żądanie pieniężne jest obiektywną kategorią ekonomiczną. Tego charakteru procesowego nie mogą zmienić zamierzenia powoda ani treść uzasadnienia pozwu”. Również i ten argument, jakkolwiek pozornie trafny, jest błędny, gdyż akcentując okoliczność niemającą znaczenia pomija to, co znaczenie posiada, i to wręcz, moim zdaniem, przesądzające. Trudno w rozsądny sposób kwestionować twierdzenie, że subiektywne zamierzenia powoda i sposób uzasadniania przez niego po-

zwu nie mogą decydować o charakterze dochodzonego roszczenia. Problem jednak w tym, że wbrew niewypowiedzianemu wprost założeniu, jakie przyjmuje Sąd Najwyższy, to nie oznaczona kwota pieniędzy, ale twierdzenie powoda o naruszeniu jego praw niemajątkowych (dóbr osobistych) stanowi główny przedmiot sporu, determinując tym samym jego charakter jako sporu o prawa niemajątkowe. Jak podkreśla H. Pietrzkowski: „o majątkowym lub niemajątkowym charakterze sprawy rozstrzyga wyłącznie przedmiot sporu, a mianowicie majątkowy lub niemajątkowy charakter dobra, którego ochrony domaga się powód”¹⁰. Zasądzenie jakiegokolwiek roszczenia pieniężnego z tytułu naruszenia dóbr osobistych wymaga uprzedniego ustalenia, czy powodowi należy się udzielenie ochrony jego prawu niemajątkowemu, i wokół tej właśnie kwestii skoncentrowany jest cały spór. Zasadności roszczeń majątkowych nie da się ocenić autonomicznie, bez uprzedniego zbadania zasadności udzielenia ochrony prawu niemajątkowemu, co w świetle art. 17 pkt 1 k.p.c. należy do wyłącznej właściwości sądu okręgowego.

Uzasadniając swe stanowisko, Sąd Najwyższy poddał krytyce pogląd, wedle którego słowna redakcja art. 17 pkt 1 k.p.c. nie jest należycie dostosowana do spraw o prawa osobiste. Abstrahując od kwestii trafności tego poglądu, który w kontekście zawartych na wstępie rozważań nad właściwą wykładnią art. 17 pkt 1 k.p.c. nie wydaje się uzasadniony, wypada zwrócić uwagę na błahość powodu, dla którego Sąd Najwyższy pogląd ten odrzuca. Mianowicie, zdaniem Sądu Najwyższego, o nietrafności wymienionego poglądu, a tym samym o nieistnieniu żadnych usterek w redakcji słownej powołanego przepisu świadczy fakt, że nie był on poddawany żadnym zmianom od ponad pół wieku, a także nie wywoływał zastrzeżeń w judykaturze i piśmiennictwie. Nie wymaga szczegółowego dowodzenia twierdzenie, że ustawodawstwo nasze pełne jest wszelkiego rodzaju usterek i oczywistych niedokładności. O ile jednak możliwe jest ich korygowanie w drodze twórczej wykładni, mniej zamyślenia w porządku prawnym wprowadza istnienie tych drobnych, ale dobrze znanych niedoskonałości niż zalewanie stosujących prawo niekończącymi się nowelizacjami, które nierzadko w miejsce jednej naprawionej omyłki wprowadzają dwie nowe. Z tej też przyczyny argument, że

¹⁰ H. Pietrzkowski, *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach cywilnych*, Warszawa 2013, s. 115.

o doskonałości przepisu świadczy fakt jego wieloletniej niezmienności, nie może zostać uznany za przekonujący.

Do przedstawionej powyżej krytyki poszczególnych argumentów Sądu Najwyższego zawartych w uchwale z 1985 r. dodać należy pewną uwagę o charakterze ogólnym. Otóż zadośćuczynienie majątkowe stanowi instytucję prawa materialnego, toteż w moim przekonaniu wniosek o jego majątkowym czy też niemajątkowym charakterze powinien wynikać z analizy istoty, głównych funkcji i celów, jakim instytucja ta służy. Natomiast Sąd Najwyższy swoje konkluzje w tym zakresie wyciąga z analizy – jego zdaniem niemożliwych do zaakceptowania – konsekwencji procesowych uznania roszczenia o zadośćuczynienia za roszczenie o charakterze niemajątkowym. Rozumowanie takie jest oczywiście błędne: ewentualne wątpliwości dotyczące kwestii takich jak możliwość pobierania wpisu stosunkowego od pozwu, przyznania wynagrodzenia adwokackiego czy dopuszczalność dochodzenia zadośćuczynienia w postępowaniach odrębnych (itp. trudności praktyczne pojawiające się w procedurze cywilnej) nie stanowią czynników determinujących majątkowy lub niemajątkowy charakter roszczenia o zadośćuczynienie za krzywdę spowodowaną naruszeniem dobra osobistego.

W doktrynie spotkać się można z dość przekonującymi poglądami, zgodnie z którymi roszczenie o zadośćuczynienie ma charakter niemajątkowy. Jak już wspomniano, o przyporządkowaniu danego roszczenia do kategorii majątkowych lub niemajątkowych decyduje charakter interesu, który to roszczenie w typowych sytuacjach realizuje¹¹. Dla ustalenia rodzaju tego interesu nie bez znaczenia pozostaje więc główny cel, osiągnięciu którego ma służyć roszczenie o zadośćuczynienie. Trudno kwestionować fakt, że celem tym jest wyrównanie uszczerbku o charakterze niemajątkowym, tj. cierpienia psychicznego spowodowanego naruszeniem dobra osobistego. Zadośćuczynienie nie służy więc zasadniczo ochronie interesów majątkowych poszkodowanego, poprzez jego wzbogacenie, lecz złagodzeniu skutków naruszenia dobra osobistego, poprzez wywołanie uczucia satysfakcji oraz uczucia przyjemności¹² – wynikających

¹¹ T. Targosz, w: J. Barta, R. Markiewicz (red.), *Media a dobra osobiste*, Warszawa 2009s. 288 i 330-331.

¹² *Ibidem*, s. 332.

z faktu wzbogacenia.

Przedstawiony pogląd moim zdaniem jest w pełni przekonujący, choć niewątpliwie może być uznany za dyskusyjny. Tym bardziej jednak usprawiedliwione jest oczekiwanie od Sądu Najwyższego poczynienia konstruktywnego oraz merytorycznego wkładu w rozważania dotyczące charakteru zadośćuczynienia i przedstawienia argumentacji, która odnosiłaby się wprost do istoty problemu, który to problem powinien zostać rozstrzygnięty na poziomie prawa materialnego, a nie procesowego. Wypada wobec tego wyrazić ubolewanie z powodu faktu, że Sąd Najwyższy od niemalże dwudziestu lat konsekwentnie odmawia „wdania się w spór co do istoty sprawy” i swoje stanowisko usiłuje uzasadniać poprzez odwołanie się do argumentów, których relewantność budzi istotne wątpliwości.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że uchwała Sądu Najwyższego z 26 czerwca 1985 r. nie została podparta dostatecznie przekonującymi racjami. Trafność argumentacji, którą Sąd Najwyższy przedstawił w jej uzasadnieniu, budziła znaczne wątpliwości już na gruncie wówczas obowiązującego stanu prawnego, natomiast na tle przepisów obecnie obowiązujących dodatkowo uległa w znacznym zakresie dezaktualizacji. Mając to na uwadze, nie sposób pozytywnie ocenić ostatniego w zakresie omawianej problematyki wyroku Sądu Najwyższego, w którym, nie zważając na ewidentną potrzebę weryfikacji dotychczasowego stanowiska, SN bez głębszego namysłu powieli omyłki poczynione przed dwudziestu laty.

Critical gloss on the sentence of the Supreme Court of 18 April 2008, Ref. II CSK 636/2007

In its judgment of 18 April 2008, case number: II CSK 636/2007, the Supreme Court has once again stated, that cases in which the complainants demand cash compensation for the damage caused by infringement of their personal interests should be heard by district courts, as long as the sum of the claimed compensation does not exceed 75 000 zł (Article 17 paragraph 4 of the Code of Civil Procedure). The Supreme Court justified its ruling by invocation of the Resolution of Seven Judges of the

Supreme Court of 26 June 1985, case number: III CZP 27/85, followed by a statement that motivation contained in the Resolution remains valid. This position does not deserve approval, because the correctness of the arguments contained in the Resolution of the Supreme Court of 1985 aroused many doubts already at the time of its making, and currently, as a result of changes in law, has additionally become partially obsolete. Therefore, the lack of any reflection on the correctness of the hitherto view and the failure to attempt to verify it must be assessed critically.